

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

TC 029.944/2016-3 [Aposos: TC 022.380/2019-1, TC 033.480/2018-4, TC 022.376/2019-4, TC 022.378/2019-7, TC 022.377/2019-0]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Recorrente: Alexandre Pereira Rangel (583.659.071-00)

Representação legal: Regiane Sousa de Carvalho Presot (OAB-DF/32.995) e outros, representando Alexandre Pereira Rangel

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL LTDA (CONCRAB). NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. ELEMENTOS INCAPAZES DE ALTERAR A DECISÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Alexandre Pereira Rangel (peças 76-88) contra o Acórdão 1.649/2019-TCU-Primeira Câmara, prolatado nos seguintes termos:

“9.1. considerar revéis os Srs. Milton José Fornazieri (566.339.040-53) e Alexandre Pereira Rangel (583.659.071-00) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. - Concrab (68.342.435/0001-58), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’ e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Milton José Fornazieri (566.339.040-53), Alexandre Pereira Rangel (583.659.071-00) e da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. - Concrab (68.342.435/0001-58) e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
148.330,00	16/1/2008

9.3. aplicar aos Srs. Milton José Fornazieri (566.339.040-53), Alexandre Pereira Rangel (583.659.071-00) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. - Concrab (68.342.435/0001-58), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 200.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da

dívida caso não atendidas as notificações;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Brasília, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. Admitido o processamento do recurso (peça 92), porquanto preenchidos os requisitos atinentes à espécie, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico inicial oferecido pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 93):

“HISTÓRICO

1. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em desfavor de Milton José Fornazieri, na condição de presidente da Concrab, Alexandre Pereira Rangel, ora recorrente, e da Concrab, em razão da impugnação total das despesas relativas ao Convênio 79.400/2007 (Siafi/Siconv 600.249). Para permitir a execução do referido objeto foi previsto o montante de R\$ 157.330,00, dos quais R\$ 148.330,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 9.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 92). Os recursos federais foram integralmente repassados em 16/1/2008 (peça 1, p. 138).

1.1. O Ajuste vigeu no período de 26/12/2007 a 26/10/2008 (peça 1, p. 92 e 94 - cláusulas Quinta e Décima Primeira), já considerando a prorrogação promovida pelo 1º e 2º Termos Aditivos (peça 1, p. 110-111 e 128-129).

1.2. A Avença teve por objeto construir o Programa ‘Sistemas Agroecológicos de Pastoreio de Gado e Produção Leiteira em Assentamentos da Reforma Agrária’, a partir da continuidade e da ampliação da experiência de inseminação artificial, com a utilização do sêmen do Gado Siboney em oito projetos de assentamentos (PAs), sendo cinco no Estado de Minas Gerais (PA 1º de junho, com 85 famílias - município de Tumiritinga, PA Oziel Alves Pereira, com 77 famílias - município de Governador Valadares e PA Carlos Lamarca, com 83 famílias, PA Chico Mendes, com 135 famílias e PA Roça, com 40 famílias - estes três últimos localizados no Município de Arinos) e três no Estado de Goiás (PA Canudos, com 329 famílias - município de Palmeiras de Goiás, PA Palmares, com 69 famílias - município de Varão e PA Carlos Mariguela, com 12 famílias - município de Itaberaí). O programa seria concebido a partir da capacitação de técnicos e assentados e do levantamento de práticas agroecológicas de pastoreio rotativo em várias regiões do país, visando à incorporação de novos assentamentos a este Programa (peça 1, p. 52-55; 68-71; e 90-95).

1.3. A prestação de contas foi encaminhada em 4/5/2009 (peça 2, p. 85) e analisada em 10/7/2009 (peça 2, p. 107-117).

1.4. A fase interna desta TCE, por sua vez, obedeceu à regência normativa para a espécie e resultou na constatação de prejuízo ao Erário e na identificação dos responsáveis, em face da inexecução do objeto do convênio, conforme Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 24-35), Relatório e Certificado de Auditoria (peça 3, p. 46-50), Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 3, p. 51) e Pronunciamento Ministerial respectivo (peça 3, p. 57), em conclusões uniformes por considerar irregulares as contas prestadas.

1.5. No âmbito deste Tribunal, o recorrente, embora regularmente citado (peças 8-10, 14, 15 e 21) e após a sua solicitação de prorrogação de prazo ter sido deferida (peças 22 e 28), deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi fixado para apresentação de suas alegações de defesa e/ou para o recolhimento do débito imputado, caracterizando a revelia prevista no art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992.

1.6. Com isso, após concluir a análise dos elementos constantes dos autos, a SecexAmbiental propôs a irregularidade das contas, atribuindo-lhes o débito apurado e aplicando-lhes a multa legal (peça 30). Instrução que contou com a concordância do Ministério Público junto ao TCU-MPTCU (peça 33).

1.7. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, após minucioso exame, acompanhou o entendimento apresentado, propondo o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, dentre eles o ora recorrente, mantendo a condenação em débito e

a aplicação da multa prevista no *caput* do art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Voto apresentado à peça 35. Proposta que foi encampada pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

1.8. Irresignado com o julgamento, o então tesoureiro da Concrab interpôs o presente recurso de revisão, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 89), ratificado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas (peça 92), que concluiu pelo conhecimento do presente recurso de revisão, nos termos dos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeitos suspensivos, como solicitado pelo recorrente (peça 76, p. 1-3), por falta de amparo legal, nos termos do caput do art. 288 do RI/TCU.

EXAME DE MÉRITO

3. Delimitação

3.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve prescrição do julgamento das contas e do débito;
- b) houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa;
- c) os documentos ora apresentados atestam a escorreita aplicação dos recursos.

4. Da prescrição.

4.1. Embora não tenha sido alegada a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e/ou de ressarcimento, como tal matéria é de ordem pública, faz-se necessária a presente análise.

4.2. A alegação de prescrição assume particular relevância ante o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Pela jurisprudência até então vigente, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Todavia, no julgamento do RE 636.886 foi conferida nova interpretação a esse dispositivo, fixando-se a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'.

4.3. O Código Civil (adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) 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.

4.4. No caso ora em análise, o interregno prescricional se inicia na data em que foi verificada a irregularidade sancionada por meio desta TCE, qual seja, a data em que foram identificadas impropriedades na prestação de contas do Ajuste, em 4/5/2009 (peça 2, p. 85), nos termos do art. 1º da 9.873/1999.

4.5. Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), restou assente, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

4.6. Iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal em 4/5/2009, observa-se que foi determinada a citação, por delegação de competência, em 11/5/2017, conforme pronunciamento da unidade à peça 7, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil.

4.7. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 19/2/2019, sendo assim não foi ultrapassado

o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

4.8. Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999, iniciado o transcurso do prazo prescricional quinquenal em 4/5/2009, observa-se que foi determinada a instauração da TCE em 3/10/2009 (peça 2, p. 118-119), bem como realizada, nova análise de apuração dos fatos em 18/11/2009 (peça 2, p. 120-129), questionamentos que foram respondidos pelo recorrente em 3/3 e 19/6/2010 (peça 2, p. 87-94), atos inequívocos adotados para apuração dos fatos, momentos processuais em que houve interrupções do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999.

4.9. Após a apuração dos fatos, foi recomendado pelo chefe da Divisão de Prestação de Contas a submissão da apuração à Comissão Permanente de TCE, em 18/8/2011 (peça 2, p. 150) e a determinação da instauração da TCE pelo presidente da Comissão de TCE, em 16/11/2015 (peça 1, p. 4).

4.10. No âmbito deste Tribunal, o recorrente tomou ciência dos ofícios de citação em 5 e 21/6/2017, conforme documentos às peças 14-16 e 21, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 2º, inciso I, da Lei 9.873/1999.

4.11. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 19/2/2019, sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional quinquenal nos moldes da Lei 9.873/1999.

4.12. Na situação em exame não ocorreu a prescrição, por nenhum dos dois regimes.

5. Da ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

5.1. Defende que ‘não participou da relação processual em tela, simplesmente, porque o seu estado de saúde não permitiu, estava acometido de um tumor no cérebro, ou seja, uma doença grave’, o que caracterizaria restrição aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (peça 76, p. 2-3).

5.2. Relata a cronologia de seu histórico médico, por meio do qual comprovaria estar acometido por doença grave de 2017 a 2019, no momento de sua citação, por conseguinte requer a nulidade do Acórdão recorrido, ‘mesmo que haja a comprovação do recebimento da citação e o pedido de prorrogação do prazo para apresentação de defesa, estes atos são incapazes de convalidar o defeito da citação’ (peça 76, p. 3-5). Colaciona histórico e documentos médicos às peças 77-81.

Análise:

5.3. O recorrente apresenta relatórios médicos por meio dos quais comprova ter sido acometido de um tumor no cérebro, dentre os quais documentos de internação, em um deles está registrada a data de internação no dia 12/12/2017 e os demais atendimentos nos meses 6, 8 e 9/2018 (peças 77-81) e alega que já havia identificado a doença desde janeiro de 2017 (peça 76, p. 4-5).

5.4. Em virtude de sua doença, alega que não teve a devida oportunidade de se pronunciar no processo e tomar conhecimento dos atos processuais anteriores ao julgamento do processo, *rectius*, julgamento do mérito da pretensão, o que teria, segundo o recorrente, inviabilizado seu acompanhamento e/ou a ciência dos mesmos e, por conseguinte, exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

5.5. Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário ou de seu representante legal constituído, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução - TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

5.6. Observa-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é

que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

5.7. Veja-se que durante a instrução processual houve a citação escorreita pela Secex Ambiental por meio do Ofício 142/2017-TCU/SecexAmbiental, peça 11, endereçado ao endereço constante do sistema de cadastro de pessoas físicas (pesquisa à peça 8) e recepcionado regularmente pelo próprio recorrente em 5/4/2017, 8 meses antes do documento de internação (data de internação 12/12/2017 à peça 78).

5.8. Em 26/7/2017 o recorrente, de próprio punho, solicitou a prorrogação de prazo de 30 dias e a cópia integral do processo para subsidiar sua defesa (peças 19-20), alegando seu afastamento da Concrab desde 2009 e motivos de doenças, sem especificar que estava impossibilitado de exercer sua defesa por doença que afetasse esse direito, a prorrogação solicitada foi concedida em 30/6/2017 (peças 22-23).

5.9. O recorrente solicitou, uma vez mais, de próprio punho, em 15/8/2017, a prorrogação do prazo e a solicitação de cópia (peças 24-25), no que foi atendido em 21/8/2017 (peça 26). Novamente, relatou o tempo que havia se afastado da entidade e se colocou à disposição para esclarecer os fatos.

5.10. Nova comunicação entre o recorrente e o TCU foi feita, desta vez por correio eletrônico, por meio da qual foi comunicada a primeira prorrogação de prazo (peça 27). Comunicação respondida pelo recorrente, em 21/8/2017, por meio da qual esclareceu que iria ao TCU ter vista do processo.

5.11. Em seguida, foi concedida nova prorrogação de prazo, desta feita, por 60 dias, em 19/9/2017 (peças 28-29).

5.12. Transcorridos todos os prazos e as duas prorrogações concedidas, o recorrente deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi fixado para apresentação de suas alegações de defesa e/ou para o recolhimento do débito imputado, caracterizando a revelia prevista no art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992.

5.13. Com efeito, os documentos que compõem os autos fazem prova inequívoca e eloquente de que o processo respeitou, escrupulosamente e a todo momento, os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, solenemente insculpidos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição da República.

5.14. Por oportuno, registra-se que o recorrente vem exercendo seu direito de defesa ao longo de todo processo, seja por meio da solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de alegações de defesa, ou pela solicitação de vistas do processo, tratativas que perduraram por mais de 5 meses, antes da internação documentada e apresentada pelo recorrente e do julgamento do Acórdão recorrido (peça 34).

5.15. Logo, as formas de comunicação oficial utilizadas continham todos os requisitos elencados na Lei Orgânica do TCU, possuindo assim todos os dados necessários e suficientes para que o recorrente pudesse ter total conhecimento da conduta que lhe estava sendo imputada, de suas consequências, bem como o procedimento por meio do qual poderia se defender perante esta Corte, não se vislumbrando afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que foram dadas várias oportunidades para que o responsável justificasse as irregularidades encontradas e as acusações que maculavam sua atuação administrativa.

6. Da escoreita aplicação dos recursos.

6.1. Alterca que ‘a decisão impugnada, apresenta-se desarrazoada e desproporcional, tendo em vista que os recursos federais repassados no convênio sob análise foram utilizados na finalidade social, prevista no programa de trabalho como atestado por meio da Nota Técnica do gestor do Convênio, constante nos autos (peça 2, p. 10-27), de 11/3/2010, bem como no Parecer 01/DDA-1/Incrá (peça 2, p. 38-62), de 30/4/2010’, com fundamento nos seguintes argumentos (peça 76, p. 5-15):

a) informa que o Incra, em Parecer Técnico Conclusivo, de 28/1/2011, concluiu que houve o cumprimento do objeto do convênio (peça 2, p. 72-73), em concordância com pareceres da área

técnica. Por outro lado, no que concerne à análise financeira do convênio, a Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 139-150), em 18/8/2011, destacou algumas irregularidades formais (peça 2, p. 145-149). Por fim, relata que ‘foi elaborado o Relatório do Tomador de Contas Especial - Complementar (peça 3, p. 86-90), de 21/9/2016’, imputando o débito pela totalidade dos valores repassados;

b) alega que foi imputada condenação de ‘forma genérica’ em 6 volumes de despesa, o que inviabilizaria a defesa;

c) pondera que remanejou os valores previstos no plano de trabalho, pois ‘gastou menos com passagens e material de consumo’ e mais com o ‘pagamento de pessoa física e jurídica’, conforme tabela comparativa (peça 76, p. 9) e documentos (peças 83-84);

d) acrescenta que os custos com tarifas bancárias ‘foram custeadas com rendimento de aplicação financeira’, cita o art. 20, § 2º da IN 1/07, cujos extratos colaciona à peça 85;

e) objeta que ‘todas as pequenas despesas foram feitas em diversas atividades formativas com os agricultores, em anexo’;

f) relata que ‘a contrapartida prevista no ajuste foi integralizada por meio da compra dos botijões para o armazenamento do material genético’ (peça 86) e apresenta relação de bens;

g) anexa comprovantes da Guia da Previdência Social - GPS (peça 88);

h) entende que, como entidade privada sem fins lucrativos, não é obrigada a realizar licitações com base nas regras da Lei 8.666/1993;

i) observa que existe cópia dos despachos adjudicatórios ou das justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade e/ou a cotação de preços das pessoas jurídicas contratadas (peça 2, p. 148-149).

Análise:

6.2. De fato, caberia ao responsável cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de ter as contas julgadas irregulares, com a consequente imputação do débito não regularmente aprovado. Por sua vez, a multa decorreu do próprio julgamento pela irregularidade e pela condenação desta em débito, conforme previsão legal.

6.3. Destaca-se que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido, o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente apuração de débito e a aplicação de multa ao responsável, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais. Logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário, a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

6.4. Note-se que foram ofertadas diversas oportunidades para que os responsáveis saneassem as irregularidades encontradas, conforme consta do Relatório que fundamenta o Acórdão recorrido (peça 36, p. 5-6):

‘11. Em 9/4/2015 houve nova análise da prestação de contas do convênio, realizada pela DAC-2, constante do documento Informação de Convênio DAC-2/Incra/SEDE/004/2015 (peça 2, p. 151-163). Novamente, a prestação de contas foi impugnada no valor R\$ 148.330,00, referente ao total dos recursos repassados pelo órgão concedente, em decorrência da ausência de comprovantes de despesas, com violação do art. 38, inciso I, da IN STN 01/1997, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, e do art. 66 do Decreto 93.872/1986.

12. Exauridas as providências para ressarcimento do dano, inclusive com notificação dos responsáveis por edital publicado no DOU (peça 3, p. 10-11), foi dado prosseguimento à TCE com a elaboração do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 3, p. 24-35), de 8/12/2015.

13. A instrução preliminar desta unidade técnica (peça 3, p. 60-62) analisou previamente a documentação relativa a esta TCE e, mediante o Ofício 296/2016-TCU/SecexAmbiental (peça 3, p. 59), de 22/7/2016, os autos foram devolvidos ao Incra para atender medida saneadora, em decorrência da ausência de documentos capazes de lastrear a precisa quantificação do dano ao

erário, visto que na TCE ‘não restou suficientemente esclarecida a análise da documentação encaminhada pela conveniente, necessária para a demonstração objetiva do valor que efetivamente corresponde ao prejuízo causado’.

14. Em consideração ao referido ofício, após diversos encaminhamentos e medidas internas no âmbito do Incra, foi emitida a Informação de Convênio DAC-2/Incra/SEDE 006/2016 (peça 3, p. 82-85), concluindo que:

‘(...) durante a análise financeira da prestação de contas a nossa avaliação ficou prejudicada uma vez que não foram apresentados pela Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária - Concrab, os documentos contabilizados na Relação de Pagamentos, quais sejam: notas fiscais, faturas e recibos que demonstrassem a realização de despesas executadas no âmbito do convênio (...)

(...) as despesas executadas e discriminadas pela Concrab na Relação de Pagamentos não foram comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes (faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios), emitidos em nome do conveniente ou do executor devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, ficamos impossibilitados de proceder no exame criterioso da prestação de contas final.

Ratificamos que a prestação de contas final do Convênio 79400/2007 (Siafi 600249) celebrado com a Concrab foi impugnada no valor total repassado de R\$ 148.330,00, uma vez que a mesma não se encontra lastreada em documentos que demonstrem a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados com a verificação da correlação entre os comprovantes de despesas e a execução física do objeto pactuado entre as partes. Com isso, que não há de se falar que ‘não restou suficiente esclarecida a análise da documentação encaminhada pela conveniente, necessária para a demonstração objetiva do valor que efetivamente corresponde ao prejuízo causado’, uma vez que a prestação de contas apresentada pela conveniente ocorreu de maneira incompleta que impossibilitou a conclusão da análise financeira por esta Divisão de Prestação de Contas Final.’

15. Por fim, foi elaborado o Relatório do Tomador de Contas Especial - Complementar (peça 3, p. 86-90), de 21/9/2016, reiterando que ‘no tocante à quantificação do dano este representa o valor original de R\$ 148.330,00, salientado no relatório da Divisão de Prestação de Contas - DAC 2’ (peça 2, 151-163). (ênfase acrescida)’

6.5. Insta ressaltar que por ocasião da prolação do Acórdão *a quo*, o Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, asseverou que foram encontradas impropriedades que inviabilizaram a aprovação das contas, o que, por sua vez, conduziu a imputação de débito e da multa dele decorrente, nos seguintes termos (peça 35, p. 2):

‘10. É oportuno destacar que a avença em epígrafe foi objeto de auditoria da CGU, por ter sido um dos convênios selecionados para ser submetido à apreciação da chamada ‘CPMI da Terra’, instalada no Congresso Nacional, no início de 2010.

11. Quanto à execução financeira do convênio, destaca-se a conclusão final a que chegou o tomador de contas (peça 2, p. 151-163), em 9/4/2015, ao ter impugnado a integralidade dos valores repassados, ante a ‘ausência e/ou não apresentação da documentação comprobatória das despesas executadas com recursos públicos e da contrapartida’ (peça 2, p. 158).

12. Importa ainda dar relevo à análise anterior do tomador (peça 2, p. 107-117), concluída em 18/11/2011, em que havia se concluído pela ocorrência de impropriedades que inviabilizaram a aprovação das contas, entre as quais destaco as seguintes (peça 2, p. 145-149):

a) ausência de apresentação da cópia dos despachos adjudicatórios ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade e/ou a cotação de preços relativamente a despesas que totalizam R\$ 96.843,91 (peça 2, p.148-149);

b) ‘grande número de pagamentos efetuados diretamente a pessoas físicas e jurídicas, sem o devido processo licitatório’, referentes a Passagens e Despesas com Locomoção;

c) ausência de apresentação de todos os documentos fiscais que comprovam a origem dos

reembolsos de despesas de transporte. (ênfases acrescidas)'

6.6. Cabe esclarecer, inicialmente, que a Nota Técnica dos gestores do Convênio, suscitada pelo recorrente (peça 2, p. 10-27), teve por objetivo prestar esclarecimentos/justificativas às solicitações de fiscalização da Controladoria-Geral da União - CGU sobre convênio firmado entre a Concrab e o Incra.

6.7. Informações que foram analisadas pelo órgão de controle interno em conjunto com os demais documentos de prestação de contas, dentre eles o Parecer 01/DDA-1/Incra (peça 2, p. 38-62), igualmente apontado pelo recorrente como elemento de prova.

6.8. Insta ressaltar, no entanto, que nenhum destes documentos cuida da escorreita prestação de contas, nem mesmo parcial.

6.9. No Parecer 01/DDA-1/Incra, o técnico, encarregado da diligência, concluiu 'que o presente convênio atingiu os objetivos propostos pelo Plano de Trabalho e apresentou resultados importantes e significativos' (peça 2, p. 61), sem adentrar nos exames financeiros e orçamentários, o que fica expresso, ao final do parecer, ao asseverar que os 'resultados da diligência conjunta realizada no período de 08 a 16/04/10, o que facilitará o pronunciamento conclusivo da área técnica do INCRA e do Ordenador de Despesas sobre a prestação de contas final do Convênio' (ênfase acrescida) (peça 2, p. 62).

6.10. O recorrente reconhece que o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em virtude da inadimplência efetiva do Convênio, que o processo deveria ser submetido à 'Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial — CPTCE, objetivando dar cumprimento ao determinado pelo Ordenador de Despesas Responsável pela gestão dos recursos' (peça 2, p. 139-150). A documentação subsequente demonstra que a prestação de contas carecia de comprovação quanto 'a correlação entre os comprovantes de despesas e a execução física do objeto pactuado' (peça 2, p. 151-163).

6.11. Posteriormente, por meio do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 3, p. 24-35) o Órgão Concedente asseverou que não foi 'possível acatar os pagamentos no valor de R\$ 148.330,00 (cento e quarenta e oito mil e trezentos e trinta reais), em decorrência da ausência de comprovantes de despesas, com violação do art. 38, inciso I, da IN STN 01/1997, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986, assim como, houve ausência de documentação complementar na prestação de contas, sendo composta por Licitação, Notas Fiscais, que poderiam demonstrar a realização de despesas executadas', imputando o débito pela totalidade dos valores repassados (peça 3, p. 86-90).

6.12. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação trazida pelo recorrente, é oportuno citar, novamente, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra 'Convênios e Tomadas de Contas Especiais'. Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas do gestor, *in verbis*:

'Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica' (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

6.13. Em verdade, caberia ao recorrente apresentar documentos que comprovassem os pagamentos realizados, a identificação do credor em notas fiscais, a ausência dos documentos fiscais comprovando o nexo causal entre as despesas realizadas, além da devida documentação dos processos licitatórios realizados e a correção dos eventuais pagamentos realizados ao arrepio da Instrução Normativa STN 1/1997 e da jurisprudência do TCU.

6.14. Observa-se que em relação à alegação de que, 'como entidade privada sem fins lucrativos, não é obrigada a realizar licitações com base nas regras da Lei 8.666/1993', além do argumento ir de encontro com a jurisprudência pátria, o próprio termo do Convênio inquinado previa de forma

expressa, dentre as obrigações do conveniente, que este se sujeitaria às disposições da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 91-92):

‘CLÁUSULA SEGUNDA— DAS OBRIGAÇÕES

Para o alcance do objeto do presente Convênio, as partes comprometem-se a cumprir as seguintes obrigações, sendo que compete:

(...)

II - À CONVENIENTE

(...)

j) exigir que os fornecedores ou prestadores de serviços façam constar, nas Notas Fiscais identificação das mesmas com referência ao título e número do Convênio;

k) sujeitar-se, quando da execução das despesas com recursos transferidos pelo Convênio, ao uso obrigatório do Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, na contratação de bens e serviços comuns, nos termos da Lei Nº 10.520, de 17/07/02, do Decreto Nº 5.450/2005 e da Portaria Interministerial MP/MF/Nº 217, de 31/07/06, nos casos em que especificam. Não sendo viável a realização do Pregão na forma eletrônica, deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente responsável pela licitação;

l) sujeitar-se, nos demais casos, às disposições da Lei Nº 8.666, de 21/06/93, especialmente em relação à licitação e contrato.’

6.15. Logo, o conveniente se comprometeu, de forma clara, ao assinar o ajuste, a seguir as disposições da Lei de Licitações e Contratos.

6.16. Em relação às cópias dos despachos adjudicatórios ou das justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade e/ou a cotação de preços das pessoas jurídicas contratadas, apontado no relatório à peça 2, p. 148-149, até o presente momento, não trouxe documentação idônea capaz de fazê-lo.

6.17. O recorrente apresentou relação de pagamentos à peça 84 sem qualquer lastro comprobatório. Além de documento referente à transferência entre contas correntes (peça 87) e uma série de guias da previdência social (peça 88) sem qualquer comprovação do nexo causal entre a transferência ou pagamento das guias e eventuais serviços ou despesas realizadas.

6.18. Colacionou relação de bens referente à incorporação de 3 botijões para o armazenamento do material genético, os quais foram adquiridos, em tese, com valores da contrapartida prevista no Ajuste (peça 86).

6.19. No que concerne à ausência de documentação comprobatória daquelas despesas descritas pelo recorrente como sendo ‘pequenas despesas foram feitas em diversas atividades formativas com os agricultores’, o fato de serem pequenas despesas, fato de conhecimento prévio do próprio recorrente e dos responsáveis ao elaborar o plano de trabalho, não caracterizam um salvo conduto para que o recorrente deixe de realizar o devido controle dos recursos públicos, para tanto deveria ter angariado a documentação necessária ao adimplemento da obrigação constitucional de prestar a devida prestação de contas.

6.20. No que tange à alegação de remanejamento ‘interno no plano de trabalho’, por terem ocorrido menos despesas com passagens e material de consumo e mais com pessoas físicas e jurídicas (peça 76, p. 9), insta ressaltar inicialmente que essa ação contraria a primeira obrigação assumida pelo Conveniente, não sendo cabível realizar unilateralmente um remanejamento interno (peça 1, p. 91):

‘CLÁUSULA SEGUNDA— DAS OBRIGAÇÕES

Para o alcance do objeto do presente Convênio, as partes comprometem-se a cumprir as seguintes obrigações, sendo que compete:

(...)

II - À CONVENIENTE

a) executar os serviços, objeto deste Convênio, obedecendo rigorosamente as metas, etapas, cronogramas e estratégias de ação constantes do Plano de Trabalho apresentado e aprovado pelo Concedente;

6.21. Destarte, pondera-se que o recorrente descumpriu a obrigação assumida pelo Conveniente de seguir o Plano de Trabalho (peça 1, p. 60-63), logo, a apresentação, por si só, de uma tabela com a modificação de verbas de uma rubrica para outra não corresponde a esmerada prestação de contas dos recursos públicos como exposto na presente análise.

6.22. Com efeito, a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação deste ter agido com dolo ou de restar comprovada a apropriação de recursos por parte do ex-gestor.

6.23. Note-se que a apuração e a imputação de débito por meio da presente TCE não decorrem da comprovação de má-fé, de enriquecimento ilícito ou a apropriação indébita por parte do recorrente, mas se consubstanciam na malversação dos recursos públicos, pois uma vez rompido o liame legal entre a saída dos recursos e a comprovação das eventuais despesas ocorre a impossibilidade de se verificar a destinação final dos recursos gerenciados pelo recorrente.

6.24. No que tange à alegação de enriquecimento ilícito da União, assinala-se que não tendo sido comprovado o emprego dos valores nas finalidades acordadas, é obrigatória a devolução da quantia recebida à respectiva origem.

6.25. Assim, diante da ausência de comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados, não há motivos para alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito apurado. Por sua vez, a aflição de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6.26. Por fim, cabe ressaltar que, neste momento, nos autos do recurso de reconsideração, é assegurada aos responsáveis a plenitude do direito de produzir todas as provas que entenderem cabíveis, bem como a oportunidade de colaborar para o esclarecimento dos fatos.

6.27. Entretanto, a simples interposição de recurso, desacompanhado de documentos que comprovem a execução do objeto do ajuste, não o socorre para afastar o débito e a multa, ante a obrigação constitucional de comprovar a execução do referido Ajuste.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

7. Solicita que lhe seja oportunizado o direito a apresentação de sustentação oral por ocasião do julgamento do recuso de revisão (peça 76, p. 15).

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) na situação em exame não ocorreu a prescrição, por nenhum dos dois regimes, seja pelo Código Civil (adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) ou pela Lei 9.873/1999;

b) o recorrente vem exercendo seu direito de defesa ao longo de todo processo, seja por meio da solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de alegações de defesa ou pela solicitação de vista do processo, tratativas que perduraram por mais de 5 meses;

c) a ausência de documentação suficiente e idônea que sane a prestação de contas, ainda na fase recursal, reforça o juízo de valor de que os gastos públicos em questão foram feitos com desrespeito aos ditames legais, não havendo, desse modo, reparo a ser feito na decisão sufragada.

8.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 1.649/2019-TCU-1ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão interposto por Alexandre Pereira Rangel (583.659.071-00) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Brasília e ao recorrente, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

3. Ao analisar o recurso, identifiquei a necessidade de saneamento do processo (peça 99). Reproduzo a seguir o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Serur, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 122) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 123), contemplando a análise de documentação encaminhada pelo Incra em resposta à diligência (peça 121):

“(…)

2.9. As peças recursais 76 a 88, juntadas pelo recorrente, foram analisadas na instrução da Serur à peça 93, que concluiu pelo não provimento do recurso, encaminhamento que foi endossado pelo MP/TCU à peça 94. Na referida instrução, a Serur informou sobre pedido de sustentação oral realizado pelo recorrente (peça 76, p. 15, idêntica à peça 96, p. 15), o que foi autorizado pelo Presidente deste Tribunal à peça 98.

2.10. Ao analisar o recurso, o Relator do recurso, Ministro Bruno Dantas, tendo identificado a necessidade de saneamento do processo, determinou, por meio do Despacho à peça 99, a realização de diligência ao Incra para encaminhar cópia integral do processo referente ao Convênio 79.400/2007. Determinou ainda que a Serur, de posse desses documentos, realize cotejo para verificar o nexo de causalidade entre os recursos e as despesas realizadas, considerando a existência de pareceres que atestam a execução física da avença.

2.11. Realizada a diligência (peça 100) e tendo o Incra encaminhado os documentos solicitados (peças 102 a 117), passa-se a reanálise determinada pelo relator à peça 99, sem prejuízo da análise do recurso de revisão já realizada pela Serur, à peça 93.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 89), ratificado pelo Relator, Ministro Bruno Dantas (peça 92), que concluiu pelo conhecimento do presente recurso de revisão, nos termos dos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal, nos termos do *caput* do art. 288 do RI/TCU.

EXAME DE MÉRITO**4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto deste recurso na presente instrução definir se:

a) a documentação colacionada às peças 102 a 117, juntamente com os demais documentos dos autos, são aptos para comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas.

5. Se a documentação colacionada às peças 102 a 117, juntamente com a que consta dos autos, é apta para comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas (peças 76 a 88 e peças 102 a 117).

5.1. Como resposta à diligência, o Incra encaminhou os seguintes documentos:

a) nota fiscal 148652, de 16/4/2008, no valor de 9.000,50, referente a compra de botijões de nitrogênio líquido (peça 104, peça 117, p. 255);

- b) Processo de Tomada de Contas Especial 54000.001714/2007-49, referente ao Convênio 79.400/20076 (peça 105);
- c) Relatório de Cumprimento do objeto (peça 106);
- d) documentos relativos ao processo de celebração do convênio (peça 111, p. 1-186 e peça 112, p. 1-46, p. 52-125, peça 113, p. 8-);
- e) Autorização de Empenho de 11/12/2007 e Nota de Empenho de 12/12/2007, tendo como credor o conveniente, no valor de 148.330,00, bem como autorização de pagamento, de 26/12/2007 (peça 112, p. 46-50 e peça 113, p. 26);
- f) cópia do Convênio 79.400/2007, assinado em 26/12/2007 (peça 113, p. 36-44; peça 117, p. 75-80) e respectivo plano de trabalho;
- g) Ordem bancária 2008OB900141 emitida em 17/1/2008 (peça 113, p. 60);
- h) documentos referentes aos termos aditivos ao Convênio 79.400/2007 (peça 113, p. 67-93; p. 117-136; p. 141-172);
- i) documentos relativos a prestações de contas:
 - i.1) documento intitulado reunião de coordenação, dias 6 e 7/3/2008, com assinaturas (peça 113, p. 94);
 - i.2) lista de presença com assinaturas referente à oficina com técnicos e agricultores, datadas de 17, 18, 19, 22 e 27/3/2008 (peça 113, p. 95-99);
 - i.3) lista de presença com assinaturas referente ao Curso sobre Pastoreio Voisin - PRV, realizado nos dias 2 a 5/4/2008 (peça 113, p. 100-101);
 - i.4) lista de presença com assinaturas referente à oficina com técnicos e agricultores, datada de 18/4/2008 (peça 113, p. 102-103);
 - i.5) lista de presença com assinaturas referente à atividade de intercâmbio de experiências agroecológicas de pastoreio bovino, datadas de 24 e 25/4/2008 (peça 113, p. 104-105);
 - i.6) lista de presença com assinaturas referente ao Curso de Atualização em Pecuária Leiteira e Inseminação Artificial, datadas de 5 a 9/5/2008 e relação de participantes (peça 113, p. 106; p. 114-116; p. 137-139);
 - i.7) documentos referentes às informações sobre o Seminário Nacional do Leite, realizado de 8 a 11/4/2008 (peça 113, p. 107-113);
 - i.8) nota fiscal referente à compra de 3 botijões de nitrogênio (peça 113, p. 140);
 - i.9) Ofício 143/2008, de 29/12/2008, por meio do qual a conveniente encaminha a prestação de contas (peça 114, p. 4), com os seguintes anexos:
 - i.9.1) Relatório de 0045ecução físico-financeira (peça 114, p. 7-9);
 - i.9.2) Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesas (peça 114, p. 10);
 - i.9.3) Relação de Pagamentos (peça 114, p. 13-26);
 - i.9.4) Conciliação bancária (peça 27-42);
 - i.9.5) Relação de bens (peça 114, p. 43-44);
 - i.9.6) extratos da conta bancária (peça 114, p. 47-63);
 - i.9.7) extratos de rendimentos de aplicação financeira (peça 114, p. 65-75);
 - i.9.8) Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 115, p. 5-237);
 - i.9.9) Revista Reforma Agrária e Meio Ambiente, 4 (peça 115, p. 174-236);
- j) documentos do concedente, referentes à prestação de contas (peça 114, p. 76-100; peça 116, p. 3-56; peça 117, p. 7-74);

k) Diagnóstico da Prestação de Contas Final, de 18/11/2009 (peça 116, p. 57-76); documentos relativos à prestação de contas, incluindo a parte financeira, datados de 18/8/2011 e 20/9/2011 (peça 117, p. 281-313 e p. 315-321);

l) Ofício 59/2009, de 4/5/2009, por meio do qual o conveniente encaminha complementação da prestação de contas, com os seguintes documentos (peça 114, p. 101-141):

l.1) cópia dos termos aditivos e planos de trabalho (peça 114, p. 101-122);

l.2) listas de presenças dos cursos (peça 114, p. 123-141);

m) Documentos referentes à solicitação de fiscalização da CGU (peça 117, p. 88-114);

n) Informação de Convênio DAC-2/INCRA/SEDE/ 4/2015, de 9/4/2015 (peça 117, p. 325-347);

o) Relatório do Tomador, de 8/12/2015 (peça 117, p. 355-374);

Análise

5.2. Na presente fase recursal, se examina a boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 79.400/2007, mais especificamente, a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas.

5.3. Em relação à execução física, pelos seguintes documentos identificados nos autos, verifica-se que a área técnica do concedente concluiu que o objeto do Convênio 79.400/2007 foi cumprido:

a) o Parecer/DDA-1 s/n/2008, com data ilegível (pelo conteúdo, identificou-se que é de antes da assinatura do 1º Termo Aditivo ao Convênio 79.400/2007 (peça 105, p. 134-135), que prorrogou o prazo de vigência por três meses) atesta a realização das atividades 1, 2, 3, 5, 7, 8 e 9, estando em execução as atividades 4, 6 e 10 (peça 105, p. 119-121);

b) o Parecer/DDA-1 27/2008, de 2/9/2008, foi favorável à assinatura do 2º Termo Aditivo ao Convênio 79.400/2007 (peça 105, p. 154-155), que prorrogou o prazo de vigência por dois meses e alterou a contrapartida para R\$ 9.050,00, destinada a aquisição de 3 botijões para transporte e armazenamento de sêmen. O referido parecer técnico atesta a realização de todas as atividades previstas, à exceção da atividade 10 (peça 105, p. 149-151).

c) o Parecer/DDA-1 (ilegível)/2009, com dia e mês ilegível e ano de 2009, embora ateste a realização de todas as atividades previstas, inclusive a publicação da revista sobre reforma agrária e meio ambiente, entende necessários esclarecimentos da conveniente no que se refere ao número de inseminações realizadas (peça 105, p. 320-328);

d) o Parecer 1/DDA-1/Incra, DE 30/4/2010, concluiu pela aprovação dos resultados do Convênio 79.400/2007 (peça 105, p. 250-274);

e) o Parecer Técnico Conclusivo, de 28/1/2011 (peça 105, p. 282-288), concluiu pelo cumprimento do objeto do Convênio 79.400/2007;

f) documento emitido pelo Chefe da Divisão de Prestação de Contas, datado de 18/8/2011, (peça 105, p. 364-369) confirma que houve o cumprimento do objeto do Convênio (peça 105, p. 366);

g) documento emitido pelo Chefe da Divisão de Prestação de Contas DAC2, datado de 9/4/2015, (peça 105, p. 370-382) confirma que houve a execução física do objeto do Convênio (peça 105, p. 379);

h) o Relatório do Tomador de Contas Especial, de 8/12/2015 (peça 105, p. 440-462), informa que houve o cumprimento do objeto, do ponto de vista da área técnica e que a TCE foi instaurada em função da não comprovação das despesas financeiras (peça 105, p. 452-454).

5.4. Conforme já fartamente decidido por esta Corte, entretanto, a comprovação da execução de um objeto, por si só, não é fato suficiente para garantir a correta aplicação de recursos federais repassados, sendo fundamental a comprovação do nexo de causalidade entre os saques realizados na conta bancária específica do convênio e os pagamentos realizados, de forma a explicitar a

ligação entre eles e garantir ter se dado a execução somente com os recursos transferidos, que, importante destacar, estão ‘carimbados’ para aplicação naquilo que foi pactuado com o concedente (Acórdãos 7139/2020-2ª Câmara, Rel. Raimundo Carreiro, 3224/2019-1ª Câmara, Rel. Augusto Shermann e 597/2019-2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer).

5.5. Dessa forma, passa-se a análise dos documentos a título de prestação de contas constantes dos autos em sede de recurso de revisão para verificação da regularidade da movimentação financeira e comprovação do nexo de causalidade.

5.6. O plano de trabalho acordado após a assinatura do 2º Termo Aditivo estabeleceu as seguintes despesas com seus respectivos valores (peça 113, p. 169-170):

Código	Especificação	Concedente (R\$)	Proponente (R\$)	Total (R\$)
335041	Despesas correntes com entidades provadas sem fins lucrativos	148.330,00		148.330,00
445052	Material Permanente		9.000,50	9.000,50
Total Geral		148.330,00	9.000,50	157.330,00

5.7. O Cronograma de Execução respectivo estabelecia as seguintes metas (peça 1, p. 45; peça 113, p. 170):

Atividade	Especificação	Unidade	Quantidade
1	Disponibilização de técnicos	técnico	5
2	Curso de Atualização e Inseminação Artificial	curso	1
3	Curso sobre Pastoreio Voisin - PRV	curso	1
4	Oficinas com técnicos e agricultores	oficina	10
5	Intercâmbio de experiências agroecológicas	intercâmbio	1
6	Visitas técnicas para levantamento	visita	4
7	Reuniões de coordenação	reunião	2
8	Seminário Nacional	Seminário	1
9	Aquisição de equipamentos de inseminação	Botijão	2
10	Elaboração e publicação de Revista	Número 4	1

5.8. Como se pode perceber, o cronograma de execução não vinculou previsão dos valores a serem gastos à cada atividade, o que, de pronto, dificulta o cotejo entre o Plano de trabalho previsto e os gastos realizados.

5.9. No 2º Termo Aditivo (peça 113, p. 142) ficou estabelecido que o valor de R\$ 9.000,00 referente à aquisição de 3 botijões para transporte e armazenamento de sêmen corresponderia à contrapartida do conveniente. A esse respeito, foi identificado um depósito na conta específica do convênio no valor de R\$ 9.000,00 no dia 15/7/2008 (peça 114, p. 51).

5.10. Compulsando os autos, foi identificado o extrato bancário da conta específica (Banco do Brasil, Ag. 1531-8, conta 3514-9) relativa ao período de 23/12/2007 a 30/10/2008 (peça 114, p. 47-63). Também consta dos autos a relação de pagamentos (peça 114, p. 13-26), a qual faz referência a diversos cheques, transferências bancárias, recibos e notas fiscais, porém, inexistente documentação comprovando as despesas realizadas. A cópia desses comprovantes de pagamentos (cheques, transferências bancárias, recibos e notas fiscais) não consta dos autos, o que impossibilita comprovar o necessário nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas pelo conveniente.

5.11. A ausência dos comprovantes de despesas foi constatada pelo concedente nas diversas análises das prestações de contas, tendo sido solicitado ao conveniente sua apresentação, o que não ocorreu, resultando na instauração da TCE (peça 117, p. 311, p. 321, p. 339, p. 343).

5.12. A única nota fiscal constante dos autos - NF 148652 -, no valor de R\$ 9.050,00, cuja descrição se refere a 3 botijões de nitrogênio líquido, e cujo valor também consta do extrato bancário (documento 42.201, no mesmo valor, à peça 114, p. 58), não pode ser aceito, considerando a falta de comprovação de que o valor foi, de fato, repassado ao fornecedor.

5.13. De acordo com os documentos já entregues pelo recorrente quando da interposição do recurso de revisão (peças 76 a 88), foi possível proceder ao cotejo para verificar o nexo de causalidade entre os recursos e os comprovantes de despesas entregues, conforme a seguir:

Relação de Pagamentos	NF/GPS	Recibo/Comprovante de pagamento	Extrato	Observação
Fornecedor Alta Genetics do Brasil Ltda., no valor de R\$ 9.000,50 - peça 114, p. 20	NF 148652 de 16/8/2008, fornecedor Alta Genetics do Brasil Ltda., referente a 3 botijões, R\$ 9.000,50 - peça 113, 140	--	Ted sem fornecedor identificado, no valor de R\$ 9.000,50, de 22/4/2008 - peça 114, p. 58	Não aprovado por falta de nexo de causalidade - inexistente comprovante de pagamento ao credor.
INSS, 29/2/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 1.240,00 - peça 114, p. 13	GPS, competência 02/2008, valor R\$ 1.240,00 - peça 88, p. 1	Comprovante de pagamento, 29/2/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor - peça 88, p. 1	Impostos, mesmo valor em 29/2/2008 - peça 114, p. 62	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio 79.400/2007
INSS, 29/2/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 2.225,80 - peça 114, p. 13	GPS, competência 02/2008, valor R\$ 2.225,80 - peça 88, p. 2	Comprovante de pagamento, 29/2/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor - peça 88, p. 2	Impostos, mesmo valor em 29/2/2008 - peça 114, p. 62	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio 79.400/2007
INSS, 29/2/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 1.035,09 - peça 114, p. 13	GPS, competência 02/2008, valor R\$ 1.035,09 - peça 88, p. 4	Comprovante de pagamento, 29/2/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor - peça 88, p. 3	Impostos, mesmo valor em 29/2/2008 - peça 114, p. 62	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio 79.400/2007
INSS, 1/4/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 2.225,80 - peça 114, p. 16	GPS, competência 03/2008, valor R\$ 2.225,80 - peça 88, p. 5	Comprovante de pagamento, 1/4/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor - peça 88, p. 5	Impostos, mesmo valor em 1/4/2008 - peça 114, p. 57	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio 79.400/2007
INSS, 12/5/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 2.225,80 - peça 114, p. 23	GPS, competência 04/2008, valor R\$ 2.225,80 - peça 88, p. 6	Comprovante de pagamento, 12/5/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor - peça 88, p. 6	Impostos, mesmo valor em 12/5/2008 - peça 114, p. 54	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio 79.400/2007
INSS, 26/5/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 2.225,80 - peça 114, p. 23	GPS, competência 05/2008, valor R\$ 2.225,80 - peça 88, p. 8	Comprovante de pagamento, 26/5/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor -	Impostos, mesmo valor em 26/5/2008 - peça 114, p. 55	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio

		peça 88, p. 7		79.400/2007
INSS, 14/7/2008, ref. Sistema Agroecológicos, valor R\$ 2.225,80 - peça 114, p. 263	GPS, competência 06/2008, valor R\$ 2.225,80 - peça 88, p. 10	Comprovante de pagamento, 26/5/2008, - cliente Sistema Agroecológicos, mesmo valor - peça 88, p. 9	Impostos, mesmo valor em 14/7/2008 - peça 114, p. 51	Não aprovado - despesa de pessoal e encargos, sem demonstração de nexo com o objeto do Convênio 79.400/2007

5.14. Embora o recorrente tenha apresentado alguns comprovantes de pagamentos de GPS e haja comprovação de transferências bancárias desses pagamentos, essas despesas não estão munidas de documentação comprobatória, como recibos e vinculação destes com os serviços executados, uma vez que não foi apresentado o nexo dos referidos pagamentos e os serviços executados para a execução do objeto do convênio em questão.

5.15. Desse modo, ratifica-se a conclusão já exarada na instrução da Serur à peça 93, uma vez que a ausência dos elementos comprobatórios das despesas efetivamente realizadas em favor dos objetivos conveniados (notas fiscais, recibos vinculados à prestação de serviços para a execução do objeto do convênio, etc.), compromete o estabelecimento do necessário nexo de causalidade entre as receitas e as despesas do convênio e impede a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

5.16. Assim, considerando a documentação colacionada aos autos, não foi possível comprovar a execução financeira do objeto do Convênio 79.400/2007, pois inexistem elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades existentes.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que, ante a documentação colacionada aos autos, não foi possível estabelecer o nexo causal financeiro entre os recursos repassados por meio do Convênio 79.400/2007 e as despesas efetuadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) ratificando anterior posicionamento desta Serur (peça 93), conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, à Procuradoria da República em Brasília e demais interessados.”

É o relatório.