

## VOTO

Em apreciação recurso de revisão interposto por Alexandre Pereira Rangel contra o Acórdão 1.649/2019-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o recorrente teve suas contas julgadas irregulares com imputação de débito e multa.

2. A tomada de contas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) em desfavor do recorrente, na condição de tesoureiro da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. (Concrab), bem como de outros responsáveis pela entidade, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 79400/2007 (Siafi 600249), que tinha 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.

3. As irregularidades que ensejaram a condenação do responsável foram a não comprovação da execução física (realização do objeto) e financeira (nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos realizados), bem como a desconformidade da execução com o Plano de Trabalho.

4. Devidamente citado, o recorrente deixou transcorrer *in albis* o prazo para a apresentação de suas alegações de defesa, caracterizando, assim, sua revelia.

5. O relator *a quo*, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, entendeu que os documentos constantes dos autos não permitiram atestar a consecução do objeto pactuado, tendo em vista a ausência de 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.

6. Em consequência, as contas do responsável foram julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação da multa prevista no *caput* do art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Nesta oportunidade, o recorrente busca impugnar a decisão desta Corte aduzindo, em síntese, que (peça 76):

6.1. caberia efeito suspensivo ao recurso;

6.2. a citação seria nula conforme previsão do art. 244 do CPC, vez que se encontrava acometido por doença grave demonstrada em laudos médicos;

6.3. o Parecer Técnico Conclusivo emitido pelo Incra, em 28/1/2011, teria concluído que houve o cumprimento do objeto do convênio, com ocorrência de falhas formais;

6.4. os novos documentos apresentados atestariam a execução física do convênio e o necessário nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.

8. Após exame produzido pela Secretaria de Recursos (peça 89), admiti o processamento do recurso, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos na Lei 8.443/1992 (peça 92), sem a atribuição de efeitos suspensivos por falta de amparo legal, nos termos do *caput* do art. 288 do RI/TCU.

9. Em análise de mérito (peça 93), a secretaria especializada concluiu que não houve impedimento à ampla defesa e ao exercício do contraditório, uma vez que a citação foi recebida pelo próprio responsável, tendo-lhe sido concedida cópia do processo e autorizada as duas prorrogações de prazo requisitadas, totalizando 90 dias de extensão.

10. Transcorridos todos os prazos e as duas prorrogações concedidas, o recorrente não apresentou alegações de defesa, tampouco recolheu o débito imputado, caracterizando a revelia prevista no art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992.
11. Quanto ao exame financeiro e orçamentário do convênio, a Serur concluiu que o recorrente não apresentou documentos que comprovassem a legalidade dos pagamentos realizados e o nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.
12. Em que pese as conclusões da Serur, determinei, em despacho à peça 99, o retorno dos autos para saneamento por meio de diligência ao Incra, ante a ausência no processo da prestação de contas e documentos entregues por meio do Ofício 143/2008, de 29/12/2009 (peça 2, p. 111).
13. Em nova instrução (peça 121), contemplando o exame dos documentos encaminhado pelo Incra, a Serur concluiu não ser possível comprovar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, não havendo, portanto, elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual, propõe o não provimento do apelo recursal. O Ministério Público junto ao TCU anuiu a este posicionamento (peça 123).
14. Feito este histórico, preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso deve ser conhecido (peça 92).
15. Quanto ao mérito, concordo com as análises empreendidas pela unidade instrutiva, transcritas no relatório precedente, a qual analisou os documentos trazidos aos autos, enfrentou e afastou com propriedade os argumentos apresentados pelo recorrente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.
16. Quanto à alegação do recorrente de nulidade da citação em razão de doença grave, constatou-se que lhe foi oferecida a oportunidade 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.
17. A citação, realizada por meio do Ofício 142/2017-TCU/SecexAmbiental (peça 11), teve o recebimento registrado pelo próprio recorrente em 5/4/2017, 8 meses antes do documento de internação (data de internação 12/12/2017, conforme peça 78).
18. O recorrente requereu, de próprio punho, duas prorrogações de prazo e vistas do processo, que lhe foram concedidas.
19. Transcorridos todos os prazos, o recorrente não apresentou alegações de defesa, caracterizando a revelia prevista no art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992.
20. Portanto, concluo que não há razão objetiva para reconhecer a nulidade da citação derivada de cerceamento de defesa do responsável.
21. Quanto à regularidade da prestação de contas, saliento que, de acordo com vasta jurisprudência desta Corte, para se concluir pela regular aplicação de recursos públicos transferidos por meio de convênio ou instrumentos congêneres, não basta a comprovação da execução do objeto do convênio, mas também é preciso fazer prova do nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas incorridas. Cito alguns acórdãos:

“A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado.” (Acórdão 597/2019-TCU-Segunda Câmara)

“A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.” (Acórdão 997/2015-TCU-Plenário)

22. Destarte, cabe ao gestor, além da demonstração do fiel cumprimento do objeto pactuado (execução física), demonstrar o regular emprego dos recursos públicos na execução desse objeto (execução financeira), em especial o nexo causal entre a execução e os documentos de despesa apresentados pelo gestor dos recursos, o que não foi feito quando da decisão recorrida, tampouco neste momento, em sede recursal.

23. Embora o recorrente tenha apresentado alguns comprovantes de pagamentos e de transferências bancárias, a unidade especializada verificou que essas despesas não estão munidas de documentação comprobatória, como recibos e vinculação destes com os serviços executados.

24. Desse modo, 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.

25. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende o recorrente.

26. Feitas essas considerações, entendo que deve ser negado provimento ao recurso, mantendo-se inalterada a deliberação ora impugnada.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de abril de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator