

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao disposto no subitem 1.7.1 do Acórdão 1.989/2014-TCU-Primeira Câmara (peça 3, pp. 330-331), em razão de irregularidades verificadas na execução do Convênio 9.000/2004, Siafi 518008 (peça 1, pp. 61-67), celebrado entre o Incra/MA e a Associação Estadual de Cooperação Agrícola no Estado do Maranhão (Aesca/MA), tendo por objeto a “(...) prestação de Serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES a 4.845 famílias de trabalhadores rurais, a elaboração de 10 Planos de Desenvolvimento de Assentamentos - PDAs e a elaboração de 11 Planos de Recuperação de Assentamentos - PRAs (...)” em vários projetos de assentamento no Estado do Maranhão.

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 5.264.214,00 à conta do concedente e mais R\$ 528.150,00 referentes à contrapartida financeira da entidade convenente, totalizando R\$ 5.792.364,00, sendo que os recursos federais foram integralmente liberados entre dezembro/2004 e abril/2009 (peça 5, p. 181).

3. O ajuste teve vigência inicial prevista de quarenta meses a contar de 28/12/2004 (peça 1, p. 65), tendo sido esta prorrogada sucessivamente até 18/11/2009, conforme apontado pela unidade técnica a partir dos elementos colacionados aos autos (peça 1, pp 88-89, 107-108, 166-167, 185-186; peça 2, pp. 19-20, 93-94, 135-136, 197-198; peça 5, pp. 148-149).

4. Em relação à referida avença, lembro do subitem 1.7.1 do Acórdão 1.989/2014-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo e. Ministro José Múcio Monteiro, que apreciou “inspeção [com] objetivo [de] apurar possíveis irregularidades no Convênio 9.000/2004, celebrado entre o referido órgão e a Associação Estadual de Cooperação Agrícola (Aesca)”, vazado nos seguintes termos:

“1.7. Determinar à Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no Maranhão (Incra/MA) que:

*1.7.1. analise conclusivamente as prestações de contas parciais e final do **Convênio 9.000/2004**, celebrado com a Associação Estadual de Cooperação Agrícola (Aesca), e **instaura a respectiva Tomada de Contas Especial**, enviando-a à Secretaria Federal de Controle Interno no **prazo de 60 (sessenta) dias** e adotando as seguintes providências, no transcorrer da análise do procedimento apuratório ora determinado:*

1.7.1.1. apurar em definitivo o débito decorrente dos seguintes achados:

1.7.1.1.1. execução parcial do objeto pactuado;

1.7.1.1.2. falta de glosa, na prestação de contas, de despesas não permitidas, indevidas, realizadas em finalidade diversa ou fora da vigência do convênio;

1.7.1.2. verificar a efetiva realização de despesas com o pagamento dos profissionais, contratados pela Coopera, que trabalharam na execução do convênio e com o pagamento dos encargos (impostos, contribuições, entre outros) em que, mediante recibos e notas fiscais, essa mesma cooperativa diz ter incorrido e que foram incluídos nas relações de pagamento apresentadas pela convenente;

*1.7.1.3. examinar conclusivamente as prestações de contas do convênio, procedendo à glosa dos valores comprovados por meio de recibos emitidos por pessoas jurídicas, à exceção dos emitidos pela Coopera, caso esta última ou a Aesca venham a **apresentar comprovantes idôneos capazes de demonstrar a realização das despesas a que se referem os recibos da cooperativa;***

1.7.1.4. levar em consideração, quando da análise das prestações de contas, o achado relativo à ‘deficiência na prestação de contas do convênio’, verificando a necessidade de se exigir da convenente a apresentação de conciliação bancária correta da quarta parcela dos recursos liberados;

1.7.1.5. incluir, obrigatoriamente, na Tomada de Contas Especial, a responsabilização dos Srs. Benedito Ferreira Pires Terceiro, Leonísio Lopes da Silva Filho, Pedro Alves Barbosa, e Pedro Demboski, apurando, entre outras, as seguintes ocorrências:

1.7.1.5.1. Benedito Ferreira Pires Terceiro e Leonísio Lopes da Silva Filho: liberação de recursos mesmo após terem sido identificadas irregularidades em prestações de contas parciais;

1.7.1.5.2. Pedro Alves Barbosa: execução parcial do objeto pactuado e não realização, pela conveniente, de licitações para a realização das despesas efetuadas com recursos do convênio;

1.7.1.5.3. Pedro Demboski: execução parcial do objeto pactuado; não realização, pela conveniente, de licitações para a realização das despesas efetuadas com recursos do convênio e apresentação da prestação de contas final do convênio com atraso” (g.n.).

5. A partir das falhas supramencionadas, o ente repassador federal constatou as seguintes irregularidades (peça 2, pp. 45-65; peça 3, pp. 118-329; peça 5, pp. 183-186):

- a) ausência de justificativa para a participação nos cursos de capacitação referentes à primeira parcela do presidente da empresa Coopera;
- b) não apresentação da documentação comprobatória da realização de pesquisa de preços e/ou procedimentos licitatórios;
- c) não apresentação de documentação hábil para a comprovação de despesas;
- d) realização de despesas não previstas no plano de trabalho aprovado;
- e) despesas realizadas em desacordo com a legislação vigente;
- f) apresentação de nota fiscal para comprovação de despesas sem a devida identificação do recebedor e do número do convênio;
- g) realização de despesas não previstas no plano de trabalho aprovado;
- h) contratação da Cooperativa dos trabalhadores prestadores de serviços em áreas de reforma Agrária (Coopera) sem realização do prévio procedimento licitatório;
- i) contratação de empresas sem os requisitos legais para a prestação dos serviços;
- j) não aplicação de parte dos recursos da contrapartida pactuada;
- k) transferências feitas em uma única conta para atender vários beneficiários;
- l) não devolução do saldo do convênio; e
- m) elaboração parcial de PRAs e de ATES.

6. Já no âmbito desta Corte, e após exame dos elementos que compõem os presentes autos, foram promovidas – nos termos aventados pela unidade técnica (peças 103-105) e no Despacho de peça 106 – a citação da Aesca/MA, em solidariedade com seus secretários-gerais em cada período, Srs. Pedro Dembosky e Pedro Alves Barbosa. Deixei de acolher, à época, a proposta audiência dos dois responsáveis, por restar prescrita a pretensão punitiva desta Casa.

7. Analisadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica havia inicialmente concluído (peças 171-173) que não foram suficientes para elidir as irregularidades que lhe foram atribuídas, propondo o julgamento pela irregularidade das contas e pela condenação do débito apurado, totalizado em R\$ 2.334.744,80, em valores históricos.

8. Por meio do Despacho de peça 175, restituí os autos à unidade técnica, determinando o aprofundamento do exame a respeito das despesas não impugnadas, de sorte a cotejar as considerações

do ente repassador com as respectivas cópias dos documentos de suporte de despesas que constam dos autos.

9. Em síntese, entendi que o reconhecimento, em favor dos responsáveis, de despesas no importe total de R\$ 2.919.330,10 (peça 171, pp. 19-21), fortemente baseado nas considerações do ente repassador, deveria ser melhor detalhado, considerando-se as cópias dos documentos de suporte das despesas que constam dos autos.

10. Em sua derradeira manifestação, após detalhamento das respectivas despesas (peça 176, pp. 10-16), a unidade técnica posicionou-se (peças 176-178) – com a chancela do *Parquet* especializado (peça 179) – novamente pela insuficiência da documentação para afastamento integral das irregularidades atribuídas aos responsáveis, propondo a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade de suas contas, com consequente condenação ao pagamento do dano, apurado com ligeiro ajuste em R\$ 2.337.244,80, distribuído segundo a responsabilidade de cada um dos dirigentes.

11. Brevemente historiado, adianto que acolho a aludida proposta, incorporando as análises da unidade técnica, tanto a instrução precedente (peça 171) como aquela de peça 176, às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem.

12. Na derradeira instrução, a SecexTCE procedeu à correlação entre cada um dos valores admitidos na instrução anterior (itens “a” a “p” do item 48 – peça 171 – total de R\$ 2.919.330,10) e a respectiva documentação comprobatória das despesas realizadas. Assim, a unidade técnica demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas analisadas, com exceção do valor de R\$ 2.500,00, acrescido ao débito proposto anteriormente (peça 176, p. 15, item 18).

13. Com efeito, ao fim restou apurado pela unidade técnica o nexo de causalidade equivalente a R\$ 2.916.830,10 dos recursos transferidos, os quais atuam no sentido de abater da cifra total avançada (R\$ 5.254.074,89), resultando no débito de R\$ 2.337.244,80, em valores históricos.

14. A referida quantia foi atribuída aos responsáveis, em solidariedade com a entidade, de acordo com os respectivos períodos de gestão, sendo que o Sr. Pedro Alves Barbosa foi eleito para o cargo de Secretário Geral da Aesca no período de 10/5/2004 a 9/5/2007 (peça 1, pp. 36-41) e, apesar de não constar dos autos a Ata de eleição do Sr. Pedro Demboski, com base nos Termos Aditivos assinados pelo responsável (6º, 8º, 9º e 10º - peça 5, pp. 148-149, peça 2, pp. 93-94 e 135-136 e peça 3, pp. 16-17), estimou-se como sendo o período de 30/4/2007 a 30/4/2010.

15. Nesse sentido, as alegações de defesa aduzidas pelos responsáveis, de teor praticamente idêntico, foram enfrentadas com propriedade pela unidade técnica (peça 171, pp. 10-25), mostrando-se insuficientes para afastar o restante do dano apurado.

16. O presente processo de controle externo sujeita-se a regramento próprio, especialmente constante da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno desta Casa, não se lhe aplicando diretamente o arcabouço normativo da Lei 9.784/1999, consoante expressa disposição desta norma (art. 69). Os responsáveis foram regularmente citados (peças 113-115, 154 e 155), nos termos da legislação aplicável, exercendo seu direito ao contraditório e à ampla defesa, por meio das alegações de defesa às peças 138-150, 169 e 170, apresentadas após deferimentos de pedidos de prorrogação de prazo (peça 167).

17. Diferentemente do que alegam os responsáveis, a glosa de despesas em razão de pagamentos efetivados em espécie não resultou da inobservância de mera formalidade, mas do descumprimento do disposto no art. 20 da IN STN 1/1997, aplicável à época, sendo que o contrato em epígrafe exigia do conveniente o dever de prestar contas dos recursos financeiros, observando a legislação federal pertinente (peça 1, p. 63, cláusula segunda, item II, “c”). Nesse sentido, tal violação impediu o reconhecimento do nexo de causalidade para a integralidade dos recursos em questão, sendo que, como cediço, faz-se necessária não somente a comprovação da execução física do objeto pela

conveniente, mas também de sua execução financeira, o que não ocorreu no presente caso (peça 2, p. 65; peça 5, pp. 202-212).

18. No que se refere à prescrição da pretensão punitiva (Acórdão 1.441/2016-Plenário), consoante já apontando no Despacho de peça 106, verifica-se sua ocorrência, considerando-se que o término do prazo originalmente estipulado para apresentação da prestação de contas findou em 17/1/2010 (peça 1, p. 65, cláusula sexta – sessenta dias após o final de sua vigência – 18/11/2009), sendo que o ato que ordenou a citação é datado de 3/3/2020 (peça 106 – vide data constante do e-TCU).

19. A mesma conclusão, todavia, não se aplica à prescrição da pretensão ressarcitória, considerando a jurisprudência deste Tribunal no sentido de sua imprescritibilidade, não se aplicando os prazos previstos na Lei 9.873/1999. Observo que o julgamento dos Embargos de Declaração, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito do RE 636.886/AL, afastou da presente fase processual a aplicação da tese firmada naquele feito. Com efeito, deve-se aplicar ao presente caso o entendimento reiterado desta Corte pela imprescritibilidade.

20. Com efeito, acolho a proposta uníssona nos autos, no sentido de julgar irregulares as contas dos responsáveis citados, bem como condenar a Aesca em solidariedade com os Srs. Pedro Alves Barbosa e Pedro Dembosky, de acordo com os respectivos períodos de gestão, pelos valores apurados.

21. Por fim, destaco que deixo de carrear para a minuta de acórdão tão-somente a proposição instrutória de autorizar-se, desde já, o parcelamento das dívidas imputadas, tendo em vista entender tratar-se de providência que somente deve ser adotada em face de solicitação do interessado.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de março de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator