

## VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pela Associação Estadual de Cooperação Agrícola/MA (Aesca/MA) e pelo sr. Pedro Demboski contra o Acórdão 1.728/2022-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

2. Por meio do supracitado julgado, este Tribunal examinou tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao disposto no subitem 1.7.1 do Acórdão 1.989/2014-1ª Câmara, em razão de irregularidades verificadas na execução do Convênio 9.000/2004.

3. O referido ajuste, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional no Maranhão (Incrá/MA) e a Aesca/MA, teve 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 (PDA) e a elaboração de 11 Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA) em vários projetos de assentamento no Estado do Maranhão.

4. O convênio foi firmado no valor de R\$ 5.264.214,00 à conta do concedente e de R\$ 528.150,00 referentes à contrapartida, totalizando R\$ 5.792.364,00. Os recursos federais foram integralmente liberados entre dezembro/2004 e abril/2009. A vigência inicial prevista foi de quarenta meses, a contar de 28/12/2004, sendo prorrogado até 18/11/2009.

5. Por meio do mencionado Acórdão 1.989/2014-1ª Câmara, este Tribunal determinou ao Incra/MA que, **in verbis**:

*“[...] 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 instaure 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; e*

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.”*

6. Além das irregularidades apontadas no supracitado Acórdão 1.989/2014-1ª Câmara, também fundamentaram a instauração da presente tomada de contas especial as irregularidades expressamente consignadas nas Informações 6/2008 e 13/2014, do Incra/MA, e no Despacho 673/2016, da Secretaria Federal de Controle Interno, que subsidiaram o Relatório de TCE 6/2015 e o Relatório Complementar de TCE 4/2016 (peça 2, p. 45-65, peça 3, p. 118-329, e peça 5, p. 183-186, 104-113 e 202-212). Tais relatórios conduziram a Secretaria Federal de Controle Interno a se manifestar pela impugnação total das despesas do convênio, no montante original de R\$ 5.264.214,00. A responsabilidade foi imputada solidariamente à Aesca/MA, aos srs. Pedro Alves Barbosa e Pedro Demboski, então gestores da entidade, e aos srs. Benedito Ferreira Pires Terceiro, Leonísio Lopes da Silva Filho e Raimundo Monteiro dos Santos, ex-superintendentes regionais do Incra.

## II

7. No âmbito desta Corte, foram citados a Aesca/MA e seus secretários-gerais, srs. Pedro Alves Barbosa (período de 10/5/2004 a 9/5/2007) e Pedro Dembosky (período de 10/5/2007 a 9/5/2010).

8. Quanto aos srs. Benedito Ferreira Pires Terceiro, Leonísio Lopes da Silva Filho e Raimundo Monteiro dos Santos (gestores do Incra/MA durante a vigência do convênio), em que pese a constatação de autorizações indevidas de pagamentos com a liberação de parcelas sem que as prestações de contas parciais fossem analisadas, observou-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, o que obstou a realização das respectivas audiências. Isso porque, conforme pontou o relator **a quo** em despacho proferido em 14/2/2020, “os fatos ocorreram há mais de dez anos, tendo a última liberação de recursos ocorrido em abril/2009 (peça 5, p. 181), operando-se a prescrição da pretensão punitiva em relação a eles (Acórdão 1.441/2016-Plenário), obstando as medidas tendentes à aplicação de multa” (peça 106).

9. Após a análise das alegações de defesa, o relator **a quo** determinou o saneamento dos autos com vistas ao melhor detalhamento da parcela de despesas não impugnadas.

10. Em sua derradeira manifestação, a unidade técnica ajustou o valor a ser abatido do débito e posicionou-se, com a chancela do **Parquet** especializado, pela rejeição das alegações de defesa e pelo julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente condenação solidária, segundo a responsabilidade de cada um dos dirigentes, ao pagamento de R\$ 2.337.244,80. Não houve proposta de aplicação de multa, ante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU.

11. O feito prosseguiu regularmente e culminou na prolatação do Acórdão 1.728/2022-1ª Câmara, por meio do qual as contas dos ex-dirigentes e da entidade foram julgadas irregulares, com imputação de débito solidário, nos termos acima relatados.

## III

12. É contra essa deliberação que se insurgem a Aesca/MA e o sr. Pedro Demboski.

13. Nesse intuito, sustentam que: (i) ocorreu a prescrição da pretensão ressarcitória deste Tribunal, pois o repasse da última parcela a ser ressarcida ocorreu em abril/2009 e a data da notificação da Aesca/MA foi 1º/12/2014; (ii) deve ser reconhecida a sua boa-fé, uma vez que, durante todo período de formalização e da execução do convênio, o Incra/MA orientou as entidades convenientes; (iii) as orientações repassadas pelos servidores, os quais tinham acesso direto à Coordenação Nacional do Programa, lotada no Incra-Sede, eram cumpridas rigorosamente, sendo que

até modelos de recibos foram confeccionados e fornecidos pelo Incra/MA, recibos estes que, na análise da prestação de contas, foram todos recusados pela própria entidade que os elaborou; (iv) o convênio foi executado, ainda que parcialmente, e rendeu frutos positivos quanto ao seu objeto até novembro de 2009; (v) desde o início da implementação do programa, tanto o Incra/MA quanto as entidades convenientes enfrentaram muitos problemas, haja vista se tratar de um programa novo, o que dificultou a compreensão da forma de desenvolvimento das ações e da prestação de contas; (vi) por ter permitido a execução do objeto, com a aprovação das prestações de contas parciais e sem proceder às intervenções necessárias para corrigir eventuais irregularidades, a entidade conveniente promoveu a falsa ideia de lisura e correição na gerência do convênio, afastando a noção quanto a eventual ilegalidade da conduta dos recorrentes na execução do objeto; (vii) transcorreram mais de 10 anos desde a ocorrência dos fatos apurados nesta TCE, ultrapassando o que se poderia entender por duração razoável do processo; (viii) houve a execução física parcial do objeto, sendo desproporcional o débito imputado; (ix) irregularidades/impropriedades atinentes à formalização de documentos de despesas, como preenchimento de recibos ou pagamento em espécie, são meras formalidades e não alteram a verdade real dos fatos;

#### IV

14. A Serur propôs negar provimento aos apelos, tendo em vista que:

a) não se operou a prescrição quinquenal ou intercorrente da pretensão ressarcitória desta Corte;

b) permanece não elidida a ausência denexo causal entre os recursos repassados e os itens supostamente executados do plano de trabalho;

c) o sr. Pedro Dembroski foi o signatário dos 6º, 8º, 9º e 10º Termos Aditivos, tendo sido liberados, durante sua gestão, recursos no valor total de R\$ 1.861.028,46, dos quais lhe foi imputado como débito o montante de R\$ 771.570,77;

d) no que diz respeito à responsabilização do Incra/MA por ter repassado orientações técnicas e administrativas, tais alegações não restaram comprovadas nos autos;

e) diversamente do defendido pelos recorrentes, apesar de os recursos terem sido liberados, não houve a aprovação das prestações de contas parciais no que diz respeito à execução financeira;

f) o Incra/MA, após liberar 11 das 12 parcelas, notificou a Aesca/MA sobre as irregularidades constatadas na prestação de contas da primeira, segunda, terceira e quarta parcelas do ajuste ainda em 13/3/2008;

g) a Aesca/MA, em resposta ao Incra/MA, mesmo tendo apresentado explicações e documentos complementares, não saneou por completo as irregularidades, comprometendo-se a devolver os recursos relativos às despesas questionadas;

h) embora tenham transcorrido mais de 10 anos desde o prazo final de prestação de contas, qual seja, 18/1/2010, os recorrentes têm ciência das irregularidades na execução financeira desde as prestações de contas parciais, datadas de 2008, tendo sido notificados em vários momentos posteriores; e

i) apesar de ter havido a constatação da execução física integral de algumas atividades e parcial de outras, houve a reprovação da execução financeira motivada por irregularidades não saneadas.

15. O MP/TCU, igualmente, manifestou-se no sentido de negar provimento aos recursos.

#### V

16. Ratifico o exame de mérito efetuado pela AudRecursos e endossado pelo representante do MP/TCU.

17. Acerca da alegada prescrição, cumpre salientar que, analisando a sequência de eventos processuais, verifica-se não ter ocorrido o prazo quinquenal previsto nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 344/2022 ou a incidência da prescrição intercorrente a que se refere o art. 8º do mesmo normativo, permanecendo hígida tanto a pretensão sancionatória quanto a ressarcitória a cargo deste Tribunal.

18. Especificamente quanto à Aesca e ao sr. Pedro Dembosky, ora recorrentes, as irregularidades que ensejaram o débito imputado pelo acórdão recorrido foram apuradas em processo de Representação (TC 025.197/2009-8). Em que pese tratar-se de representação conhecida por esta Corte em 4/2/2010 (**vide** despacho à peça 1, p. 22, do TC 025.197/2009-8), observa-se que o prazo de prestação de contas findou em 18/1/2010 (60 dias após o encerramento do convênio, ocorrido em 18/11/2009), e a prestação de contas final ocorreu em 11/3/2010 (peça 4, p. 21, subitem 4.4.1).

19. Acolhe-se, pois, como termo inicial para contagem do prazo prescricional, a data mais favorável aos recorrentes, a saber, 18/1/2010 (prazo final de apresentação da prestação de contas), nos termos do art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022.

20. Abaixo, encontram-se listadas as principais causas interruptivas da prescrição, conforme art. 5º da citada resolução:

a) 24/11/2011, pela expedição do Relatório de Fiscalização 33/2011, que apurou as irregularidades na execução do Convênio 9.000/2004 (TC 025.197/2009-8, peça 92, p. 1-31);

b) 20/5/2014, pela prolação do Acórdão 1.989/2014-1ª Câmara, que determinou a instauração da TCE (TC 025.197/2009-8, peça 95);

c) 22/12/2014, pela notificação enviada pela autoridade administrativa ao sr. Pedro Dembosky, para fins de recolhimento do débito (peça 4, p. 69-70);

d) 6/2/2015, pela notificação enviada pela autoridade administrativa à Aesca, para fins de recolhimento do débito (peça 4, p. 99);

e) 29/6/2016, pela expedição do Relatório de Auditoria 822/2016, da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 5, p. 223-227);

f) 20/12/2016, pela expedição do Ofício de diligência 3.246/2016-TCU/SECEX-MA ao Incra/MA (peça 9);

g) 7/2/2017, pela prorrogação do prazo para atendimento do Ofício de diligência 3.246/2016-TCU/SECEX-MA (peça 12);

h) 16/9/2019, pela expedição de instrução preliminar que propôs a citação dos responsáveis (peça 103);

i) 28/5/2020 e 16/12/2020, pela citação da Aesca e do sr. Pedro Demboski, respectivamente, no âmbito deste Tribunal (peças 113 e 116 e peças 154 e 165); e

j) 29/3/2022, pela prolação do Acórdão 1.728/2022-1ª Câmara (peça 180).

21. Fica demonstrada, assim, a não ocorrência da prescrição no caso sob exame.

22. Do que ressaí dos autos, a condenação dos responsáveis decorreu da ausência de comprovação da aplicação de parcela dos recursos federais transferidos. Nas análises que precederam o julgamento pela irregularidade das presentes contas, a unidade técnica realizou a correlação entre cada um dos valores impugnados e a respectiva documentação comprobatória das despesas realizadas.

23. Assim, constatou-se a insuficiência da documentação para o afastamento integral das irregularidades atribuídas aos responsáveis, as quais resultaram no débito de R\$ 2.337.244,80, distribuído de acordo com os respectivos períodos de gestão.

24. O estabelecimento do nexo de causalidade na aplicação dos valores recebidos não representa mera formalidade. Como bem ressaltou o MP/TCU, “*trata-se da concreção da obrigação de prestar contas de forma a evidenciar a correta aplicação dos recursos*”. Nesse sentido, a prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado, mas também o nexo causal, por meio do vínculo estrito entre os recursos repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

25. Ademais, diferentemente do que pretendem fazer crer, os recorrentes tinham ciência de que existiam irregularidades na execução do ajuste, conforme apontado pelos ofícios enviados pelo Incra/MA e pelas respostas da Aesca/MA (peça 5, p. 106, e peça 42, p. 100-125). Sobre o tema, inclusive, o próprio termo de convênio previa que a apresentação da prestação de contas deveria vir acompanhada dos elementos comprobatórios descritos na Instrução Normativa STN 1/1997. A referida norma, por sua vez, previa, em seu art. 30, que as despesas seriam comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

26. Segundo determinam a Constituição Federal e legislação correlata, bem como a pacífica jurisprudência desta Corte, ao gestor incumbe provar a boa e regular aplicação do dinheiro público recebido. Cabe-lhe, dessa forma, apresentar, a tempo e a hora, em boa ordem, toda a documentação comprobatória da aplicação do dinheiro que lhe foi confiado, sendo certo, de outro lado, que tal comprovação deva ser feita mediante o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes relacionados às despesas realizadas no objeto do ajuste.

27. Cumpre rememorar que, inicialmente, o débito apurado pelo Incra/MA atingiu o montante de R\$ 5.254.074,89. Contudo, de forma favorável aos responsáveis, foram excluídas dessa quantia as despesas relacionadas a irregularidades que demandariam a realização de audiência e sobre as quais não pairavam questionamentos acerca de eventual não execução, o que resultou em débito de R\$ 2.337.244,80.

28. Chamou a atenção, ainda, o fato de que, conforme constou da Informação SR-(12)/13/2014 (peça 3, p. 118-329), boa parte das despesas foram pagas mediante a emissão de cheques que eram sacados para pagamento em espécie. Nessas situações, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos e a sua real destinação, ônus esse que recai sobre os gestores.

29. Nesse sentido, destaca-se excerto do Relatório de Fiscalização 33/2011 (TC 025.197/2009-8, peça 92, p.15, item 3.5):

“[...] 3.5.1 - Situação encontrada:

*Do confronto das informações constantes no extrato bancário da conta do convênio e nos respectivos cheques com as constantes nas relações de pagamento inseridas nas prestações de contas apresentadas pela conveniente, constata-se a irregularidade da movimentação dos recursos conveniados, uma vez que foram observadas as seguintes ocorrências reprováveis:*

*a) Beneficiário indicado no cheque diferente do beneficiário indicado na relação de pagamento, o que é inconsistência grave (atingindo a credibilidade das informações prestadas pela conveniente) e infringe o art. 20 da Instrução Normativa (IN) STN 1/1997 (vários cheques nessa situação foram endossados pelo emitente e sacados na —boca do caixa, conforme evidenciado nos respectivos versos);*

b) Emissão de cheque ao portador (não nominativo), infringindo-se o art. 20 IN/STN 1/1997;

c) Não encontrada, nas relações de pagamento, qualquer informação sobre a despesa que teria sido arcada com determinados cheques (o número dos cheques não foi encontrado nessas relações), concluindo-se, desse modo, que a convenente não prestou contas da despesa que realizou com a emissão de tais títulos bancários (nesse caso ocorreu não só o descumprimento do art. 20 da IN/STN 1/1997 e a quebra do nexo de causalidade, mas também a afronta ao dever de prestar contas do total dos recursos recebidos, estabelecido pelo art. 70, parágrafo único da Constituição Federal pelo art. 93 do Decreto-lei 200/1967, pelos arts. 28 e 30 da IN/STN 1/1997, e pelo princípio constitucional do dever de prestar contas);

d) Cheque, nominal ao emitente, que, segundo consta em relação de pagamento, teria servido para pagar várias pessoas (entre elas pessoas jurídicas), procedimento esse que, em face do art. 20 da IN/STN 1/1997, mostra-se irregular, ainda mais porque não se vislumbra qualquer dificuldade operacional de se obedecer à mencionada disposição normativa;

e) Cheque que, segundo consta em relação de pagamento, teria servido para pagar várias pessoas físicas, porém foi nominal a uma pessoa física, procedimento esse que, em face do art. 20 da IN/STN 1/1997, mostra-se inaceitável, ainda mais porque, em caso de dificuldade operacional de se pagarem várias pessoas, o mais esperado seria o cheque ter sido nominal à emitente, e não a um terceiro que não representa o titular da conta bancária;

f) Cheque que, segundo a relação de pagamento, teria servido para pagar duas pessoas jurídicas diferentes, inferindo-se, desse modo, que tal cheque foi sacado na boca do caixa, infringindo-se o art. 20 da IN/STN 1/1997. [...]” (g. n.)

30. Ademais, deve ser ressaltado que o pagamento em espécie não foi a única irregularidade que ensejou a quebra do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos recebidos. Tal fato apenas somou-se à insuficiência e à incompletude da documentação apresentada pelos recorrentes a título de prestação de contas, inviabilizando o estabelecimento do liame causal.

31. Insta registrar, ainda, que, de forma bastante pertinente, a AudRecursos refutou a alegação de que entendimento constante do Acórdão 2.457/2022-1ª Câmara, por sua semelhança, deveria ser aplicado ao presente caso. No precedente suscitado, foram afastados o débito relativo à contrapartida e outros referentes a erros formais, sendo que, na TCE ora sob análise, não houve imputação de débito relativo à contrapartida e restaram confirmadas diversas irregularidades, além da inexecução parcial ajuste.

32. Por conseguinte, considerando que os argumentos apresentados não lograram afastar as irregularidades identificadas pelo Tribunal ao tempo da deliberação ora vergastada, julgo que os recursos não devem ser providos.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação desta Primeira Câmara.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de abril de 2024.

BENJAMIN ZYMLER

Relator