

TC 001.516/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Domingos Albuquerque Paz (CPF: 251.279.343-53); Francisco Sales de Oliveira (CPF: 054.856.653-49); e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema) (CNPJ: 06.062.327/0001-74)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Gerência Nacional de Execução Financeira de Programas (Genef) da Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Domingos Albuquerque Paz (CPF: 251.279.343-53), na condição de ex-presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema), do Sr. Francisco Sales de Oliveira (CPF: 054.856.653-49), na condição de ex-presidente da Fetaema, e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (CNPJ 06.062.327/0001-74), em razão da omissão do dever de prestar contas quanto aos recursos repassados à Fetaema por força do Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA (peça 1, p. 85-95 e 125), Siafi 478317, celebrado, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representado pela Caixa. O objeto deste contrato foi a capacitação de agricultores e familiares, no estado do Maranhão (peça 1, p. 85).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA, foram previstos R\$ 128.950,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 109.160,00 seriam repassados pelo Contratante e R\$ 19.790,00 corresponderiam à contrapartida do Contratado (peça 1, p. 87 e 125).

3. Os recursos federais foram repassados em única parcela, mediante a ordem bancária 2003OB000085, no valor de R\$ 109.160,00, emitida em 26/6/2003 (peça 1, p. 145). Os recursos foram creditados na conta específica em 30/6/2003 (peça 1, p. 127). No entanto, conforme extrato bancário da Caixa, agência 0027 e conta 4805-6 (vinculada ao aludido contrato de repasse), o montante efetivamente desbloqueado, em 7/12/2004, foi de R\$ 105.212,00 (peça 1, p. 121, 127 e 89, item 7.4).

4. Ressalte-se que não foi mencionado nos autos a existência de saldo disponível do Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA, depositado na já referida conta poupança vinculada na Caixa, nem sua devolução aos cofres públicos.

5. O ajuste vigeu, originalmente, no período de 13/12/2002 a 30/12/2003 (peça 1, p. 93 - 95). Após sucessivas prorrogações, sua vigência findou-se em 31/7/2013 (peça p. 99-119 e 125), e previa a apresentação da prestação de contas até 29/9/2013, conforme cláusulas décima e décima segunda do termo do ajuste (peça 1, p. 91-93, 125 e 168).

6. O fato ensejador para instauração desta tomada de contas especial (TCE) foi a omissão do dever de prestar contas, materializado pela ausência do Relatório de Execução de Atividades (REA), que deveria ter sido encaminhado pela contratada até 29/9/2013 (peça 1, p. 159 e 125).

7. Nessa linha, e após o esgotamento dos prazos estabelecidos nas notificações enviadas aos Srs. Domingos Albuquerque Paz (CPF: 251.279.343-53) e Francisco Sales de Oliveira (CPF: 054.856.653-49), e tendo os responsáveis optados por permanecer silentes (peça 1, p. 13-25), foi instaurada a presente TCE ocasionando a imputação de débito pelo valor original de R\$ 105.212,00 aos responsáveis já mencionados, solidariamente à própria Fetaema (peça 1, p. 163).

8. No Relatório de Tomada de Contas Especial 90/2012, acostado à peça 1, p. 155-163, em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída de forma solidária à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado Maranhão (Fetaema) e aos Srs. Domingos Albuquerque Paz e Francisco Sales de Oliveira, ex-presidentes da contratada (peça 1, p. 129-143), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos efetivamente desbloqueados do Contrato de Repasse em comento, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 105.212,00. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante Nota de Lançamento 2012NL000111, de 3/10/2012 (peça 1, p. 153).

9. O Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 1, p. 169-171) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 10, inciso II, da IN/TCU 71, de 28 de novembro de 2012, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 1, p. 173) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 174).

10. Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 178), o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

EXAME TÉCNICO

11. É certo que compete ao gestor, responsável pela administração dos bens e valores públicos, demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 e, ainda, do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, c/c o art. 145 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, destacando-se que, no presente caso concreto, não foram apresentados os elementos necessários para comprovar os gastos efetivados e, em consequência, demonstrar a escoreita aplicação dos recursos recebidos, que se destinavam à execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no estado do Maranhão.

12. Conforme se extrai dos autos (peça 1, p. 87 e 125), o Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA previa o repasse de R\$ 109.160,00 pelo MDA, por intermédio da Caixa, à Fetaema para aplicação em capacitação de agricultores e familiares, no estado do Maranhão. No entanto, conforme extrato bancário da Caixa, agência 0027 e conta 4805-6 (vinculada ao aludido contrato de repasse) e informação específica da Caixa, o montante efetivamente desbloqueado, em 7/12/2004, foi de R\$ 105.212,00 (peça 1, p. 11, 121, 127 e 89, item 7.4).

13. Constatou-se que não houve prestação de contas relativa aos recursos federais repassados à contratada, efetivamente aplicados, no âmbito do referido contrato (peça 1, p. 9-11, 157-163 e 169-171).

14. Como se depreende dos documentos à peça 1, p. 91-95, 99-119, 125 e 168, o prazo para execução do contrato começou na gestão do Sr. Domingos Albuquerque Paz, signatário do contrato, tendo terminado, após múltiplas prorrogações, somente em 31/7/2013.

15. Ademais, no relatório da CGU (peça 1, p. 169-171), fez-se menção à possível inclusão na responsabilização do gestor sucessor, Sr. Francisco Sales de Oliveira (CPF: 054.856.653-49).

Em relação a essa matéria, que é disciplinada, por analogia, pela Súmula TCU 230, são necessários alguns esclarecimentos.

16. De fato, considerando a vigência prevista à peça 1, p. 168, a data para prestação de contas final (29/9/2013) não recairia nem sequer na gestão do mencionado gestor sucessor, Sr. Francisco Sales de Oliveira (gestão 2006-2012) (peça 1, p. 135-143 e peça 4, p. 1-2), mas do sucessor seguinte, o Sr. Francisco de Jesus Silva (gestão 2012-2016) (peça 3 e peça 4, p. 1-2). Assinala-se que os responsáveis arrolados no relatório do tomador de contas não se manifestaram, mesmo sendo instado a fazê-lo (v. item 7 desta instrução).

17. Para além do exame estrito da irregularidade verificado nos autos, cabe reflexão sobre as sucessivas prorrogações de vigência do ajuste procedidas pela Caixa: as quatro primeiras prorrogações de vigência do contrato ocorreram por motivo de solicitação do próprio ex-gestor, Sr. Domingos Albuquerque Paz, enquanto presidente da Fetaema, na gestão 2002-2006 (peça 1, p. 99-105). Da quinta até a décima-primeira prorrogação de prazo, esta prorrogação se deu sobre o fundamento de que o repasse encontrava-se em fase de TCE (peça p. 107-119).

18. A esse respeito o § 3º do art. 38 da IN-STN 01, de 1997, dispõe que enquanto perdurar a tramitação da Tomada de Contas Especial, na forma da legislação específica, a vigência do convênio a que a TCE se referir deve ser mantida ativa, de ofício, pelo concedente.

19. Talvez seja esse o motivo fundamental do procedimento realizado pela Caixa. Todavia, esse tipo de prorrogação pode ensejar consequências potencialmente danosas à Administração, bem como impedir a responsabilização correta dos agentes envolvidos nas irregularidades encontradas.

20. Ademais, essa prorrogação exagerada pode levar a equívocos de responsabilização. Assim, podemos citar o presente processo que, face a prorrogação de prazo por mais de dez anos, perpassou o período de gestão de três presidentes distintos da Fetaema, ainda que a totalidade dos recursos tenha sido desbloqueada em única parcela na gestão do Sr. Domingos Albuquerque Paz, consoante peça 1, p. 127.

21. Se neste caso fôssemos aplicar, por analogia, a Súmula TCU 230, relativa a responsabilidade de gestor sucessor para apresentação das contas do contrato, teríamos que chamar o sucessor do sucessor, qual seja, o Sr. Francisco de Jesus Silva, já que, após 11 prorrogações de vigência do contrato (peça 1, p. 99-119), o prazo final para prestar contas – 29/9/2013 -, ocorreu no período de sua gestão (peça 3 e peça 4, p. 1-2), aproximadamente nove anos depois da aplicação dos recursos objeto desta TCE (peça 1, p. 127). Hipótese que não nos parece a mais adequada ao presente feito.

22. No processo sob análise, em que a vigência do contrato se estendeu pela gestão de três presidentes, e considerando o exposto acima, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas deve ser, portanto, exclusiva do Sr. Domingos Albuquerque Paz, já que foi o signatário do ajuste, recebeu integralmente e em única parcela os recursos federais do contrato em sua gestão, procedeu à aplicação dos recursos ora questionados, e, deliberadamente, solicitou sucessivas prorrogações de prazo, até atingir o período administrativo de seu sucessor (peça 1, p. 95; 99-119, 127 e 168).

23. Desta forma, levando em consideração a hermenêutica adequada que se deve depreender do espírito da norma, sabendo-se que as transferências voluntárias se revestem de um objetivo específico, cujo prazo de vigência deve manter consonância com o prazo de execução do objeto e não com uma possível morosidade das autoridades administrativas competentes para instaurar o processo de tomada de contas especial, proporemos, quando do mérito, que seja expedida recomendação à Caixa Econômica Federal para que findado o prazo de vigência ajustado dos contratos de repasse e realizadas as medidas administrativas cabíveis, realize os registros nos sistemas informatizados, como Siafi, da instauração da tomada de contas, abstendo-se de prorrogar

aquele prazo, procedimento normalmente realizado pelos demais órgãos federais em convênios, uma vez que esse tipo de prorrogação pode ensejar consequências potencialmente danosas à Administração, abrindo espaço para que gestores passem a ter aqueles recursos como uma reserva de valores para a feitura do objeto a seu bel prazer, bem como a responsabilização incorreta dos agentes envolvidos nas irregularidades encontradas.

24. Nesse caso, cabe a citação do Sr. Domingos Albuquerque Paz pela não apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido e pela não comprovação da aplicação da integralidade dos recursos geridos durante a sua gestão.

25. Assim, devem ser citados solidariamente o Sr. Domingos Albuquerque Paz tanto pela omissão na prestação de contas quanto pela não comprovação da aplicação dos recursos objeto desta TCE, repassados pelo órgão repassador durante a sua gestão; e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema) pelo motivo exposto abaixo.

26. Acerca da responsabilização pelo dano ao erário ocorrido na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais por parte de entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública, não é demais lembrar que este Tribunal decidiu o incidente de uniformização de jurisprudência tratado no TC 006.310/2006-0. E, nessa ocasião, por intermédio do Acórdão 2.763/2011, o Plenário firmou o entendimento de que: "9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano".

27. Assinala-se, em atendimento ao Memorando-Circular - Segecex 33, de 26/8/2014, que a descrição da conduta de cada responsável, o nexos de causalidade e a culpabilidade estão resumidos na Matriz de Responsabilização que constitui o Anexo I desta instrução.

CONCLUSÃO

28. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que a quase totalidade dos recursos repassados por força do ajuste foram gastos na gestão do Sr. Domingos Albuquerque Paz (R\$ 105.212,00), também responsável pelo encaminhamento da prestação de contas ao concedente (v. itens 3, 5, 12-23).

29. No caso em exame, onde o responsável não apresentou documentos que comprovassem o nexos de causalidade entre os recursos liberados e a execução realizada, de forma que essa ausência tem como consequência a ocorrência da irregularidade da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do citado contrato de repasse. Sem a possibilidade de aferir se os recursos tiveram a destinação que lhes foi atribuída, o que gera presunção da ocorrência de dano ao erário, consolida-nos o entendimento de que o responsável arrolado nesse processo negligenciou a gestão dos recursos públicos liberados por meio do Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA.

30. Desse modo, deve ser promovida sua citação solidária com a Fetaema para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos ora questionados, recebidos por força do Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA, bem como para que se manifestem quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

31. Cabe informar ao Sr. Domingos Albuquerque Paz e à Fetaema que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do contrato de repasse.

31. Outrossim, urge esclarecer-lhes que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação solidária do Sr. Domingos Albuquerque Paz (CPF: 251.279.343-53), na condição de ex-presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema), e da própria Fetaema (CNPJ 06.062.327/0001-74), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, abaixo indicados, por força do Contrato de Repasse 150.211-03/2002/MDA/CAIXA, Siafi 478317, celebrado, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representado pela Caixa e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema);

a.1) dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 28 da IN-STN 01/1997.

a.2) quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
105.212,00	7/12/2004

Valor atualizado até 1º/1/2015: R\$ 179.607,41 (peça 6)

b) informar os responsáveis de que:

b.1) caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

b.2) a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do contrato de repasse;

b.3) a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.



Secex/MA, 19/6/2015

(Assinado eletronicamente)

Alfredo Mendonça Pedreira de Cerqueira

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9422-6

ANEXO I

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Responsáveis solidários: Domingos Albuquerque Paz (CPF: 251.279.343-53), ex-presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema); e Fetaema (CNPJ 06.062.327/0001-74).

Período de Exercício: 30/7/2000 à 29/5/2006 (peça 1, p. 135-143).

IRREGULARIDADE	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Omissão no dever legal de prestar contas, em desacordo com o art. 70, parágrafo único da Constituição da República; e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 145 do Decreto 93.872/1986.	Não apresentou a devida prestação de contas dos recursos federais do Pronaf repassados pela União, por intermédio do MDA, representado pela Caixa, à Fetaema.	O responsável geriu recursos do Pronaf repassados à Fetaema e não prestou as contas respectivas, ensejando conclusão por prejuízo ao MDA por não haver comprovação de que os recursos foram destinados para o Pronaf em apreço.	Não há indícios de boa fé do responsável nem de que tenha se valido de consulta técnica. É razoável afirmar que o responsável assumiu o risco pela ilicitude praticada, sendo-lhe exigido conduta diversa no sentido de prestar as contas respectivas e comprovar, mediante documentação correspondente, a regular aplicação dos recursos em apreço.
Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados pelo MDA, por intermédio da CAIXA, à FETAEMA, em infringência ao art. 70, parágrafo único da Constituição da República; art. 93 do Decreto-Lei 200/67 c/c o art. 145 do Decreto 93.872/1986; e art. 28 da IN-STN 01/97.	Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais do Pronaf repassados à Fetaema pela União, por intermédio do MDA, representado pela Caixa.	Não apresentação de documentação comprobatória da correta execução das despesas referentes aos recursos transferidos pela União, por intermédio do MDA, representado pela Caixa, à conta do Pronaf.	O ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados. (v. Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário). Inexistem nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta