

TC 005.703/2016-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Órgãos/Entidades do estado de São Paulo

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierim (CPF 468.701.800-91), Caetano De Carli Viana Costa, (CPF 041.059.474-19), Centro de Formação e Pesquisa Contestado (CNPJ 78.497.211/0001-79).

Advogado/Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em virtude da aprovação parcial das contas relativas à aplicação de recursos públicos previstos no Convênio Incra/CRT/DF 70.000/2006 (Siafi nº 589692), firmado entre o Instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), tendo por objeto a "prestação de serviços e desenvolvimento de ações em orientação jurídica para beneficiários da Reforma Agrária e intercâmbio de experiências em assessoria jurídica popular. Serão 3720 (três mil, setecentos e vinte) atendimentos prestados por 31 (trinta e um) advogados populares, orientados por três coordenadores nacionais, que serão auxiliados por três secretários no primeiro ano, com atuação em 22 (vinte e dois) Estados e no Distrito Federal”.

HISTÓRICO

2. Em 27/12/2006, o Incra e o Cepatec assinaram o Termo de Convênio Incra/CRT/DF 70.000/2006 (peça 1, p. 141-146). O valor da avença para consecução do objeto pactuado foi de R\$ 1.009.360,80, sendo que R\$ 979.080,00 ficariam a cargo do concedente e R\$ 30.280,80, do conveniente, a título de contrapartida, conforme estabelecido à cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 142-143). Os recursos seriam liberados em duas parcelas: a primeira, no valor de R\$ 165.366,38, relativa ao exercício de 2006; a segunda, no valor de R\$ 813.713,62, referente ao exercício de 2007. Ajustou-se, ainda, que o convênio vigeria pelo período de 12 meses, a contar da sua assinatura, consoante previsto na cláusula décima (peça 1, p. 144). A publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União ocorreu em 10/1/2007 (peça 1, p. 149).

3. O referido convênio foi aditado duas vezes. O primeiro termo aditivo (peça 1, p. 161-163), celebrado em 12/2007, teve por objeto: a) alocar os recursos referentes à 2ª parcela, prevista para o exercício de 2007; b) reduzir o montante total de recursos do convênio, de R\$ 1.009.360,80 para R\$ 816.934,80, e, conseqüentemente, o valor relativo à 2ª parcela (2007), passando de R\$ 843.713,62 para R\$ 651.568,42, sendo que, desse montante, R\$ 651.568,42 ficariam a cargo do Incra e o restante de responsabilidade do conveniente, a título de contrapartida; c) alterar o Plano de Trabalho, reajustando as metas previstas; e d) prorrogar o prazo de vigência até 28/8/2008. O segundo termo (peça 1, p. 165-166), de 30/6/2008, visou à alteração do Plano de Trabalho, no tocante à descrição do projeto, ao cronograma de execução; e ao plano de aplicação.

4. Os recursos previstos foram descentralizados em duas parcelas: a primeira, no valor de R\$ 165.366,38, por meio da Ordem Bancária 2007OB900438, de 12/2/2007 (peça 1, p. 181); a segunda, no valor de R\$ 651.568,42, por meio da Ordem Bancária 2008OB900099 (peça 1, p. 183).

5. Durante e após a vigência do convênio, o Incra elaborou Relatórios de

Acompanhamento e Avaliação do Projeto (peça 1, p. 277-281, peça 2, p. 15-23 e 25-30), dentre os quais se destaca o Relatório Final (peça 2, p. 25-30), de 17/6/2009, que, na seção “Conclusão”, assim se manifestou:

Mediante sistematização das informações apresentada no item 03 verificamos que dos 3.100 atendimentos previstos no Convênio INCRA/CEPATEC/Nº 70.0000/2006, foram informados 1.770 atendimentos, dos quais 1.404 foram validados e 366 se encontram com pendências para validação, conforme observações constantes do relatório, anexo, às fls. 5.267 a 5.303, bem como, no quadro de fls. 5.305, restando a comprovação efetiva de 1.696 (um mil e seiscentos e noventa e seis) atendimentos, conforme demonstra o quadro, anexo, às fls. 5.304/5.305.

Quanto aos 126 municípios e 145 assentamentos/localidades selecionados para, prioritariamente, serem atendidos pelo Projeto Direito ao Direito, relacionados no anexo II do 2º Termo Aditivo do Convênio, fl. 914/920 vol. IV, identificamos o atendimento de 103 municípios e 123 assentamentos/localidades (ver quadros às fls. 5.306 a 5.319).

Desta forma, a partir das informações apresentadas no presente relatório, esta gestora conclui que o objeto do Convênio Cepatec/Incrá nº 70.0000/06 foi, parcialmente, alcançado.

6. Em vista deste relato, o Incra considerou o cumprimento de 90,32% do objeto do convênio, ensejando um débito de R\$ 79.058,21, relativo à parte não executada, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Descrição	Quantidade	Valor (R\$)
Meta do convênio	3.100	816.934,80
Número de atendimentos informados	3.166	
Pendências não esclarecidas	366	79.058,21
Número de atendimentos considerados	2800	737.876,59
Valor a devolver pela conveniente		79.058,21

Quadro 1

7. Do quadro, verifica-se que o Incra considerou como realizados 2.800 atendimentos, dentre os 3.166 informados pela conveniente. Assim, o percentual de execução corresponde a aproximadamente 90,32%, resultante da divisão do número de atendimentos considerados pelo número previsto no Plano de Trabalho (2.800/3.100). A contrário senso, a parte não executada equivale a aproximadamente 9,68% da meta prevista, resultando num débito de R\$ 70.058,21, proporcional ao valor transferido à entidade (R\$ 816.934,80 x 9,6774%).

8. Sob a ótica financeira, o exame da prestação de contas final apresentada também revelou impropriedades impeditivas à sua aprovação. Com efeito, constam dos autos diversos relatórios financeiros (peça 1 p. 283-288; 289-310), que apontaram impropriedades na prestação de contas. Por relevante, cita-se o Parecer Financeiro/Convênio/DAC-2/Nº 004/2010 (peça 1, p. 289-310), de 6/4/2010, que embasou o Relatório do Tomador de Contas (peça 3, p. 38-62), que, em síntese, destacou as seguintes ocorrências, as normas infringidas e os débitos correspondentes:

Ocorrência	Norma infringida	Valor (R\$)
Realização de despesas com multas, juros ou correção monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos.	Art. 8º, VII, IN-STN 1/1997	651,23
Depósito de valores na conta de credor diverso do discriminado no cheque nominativo e no RPA em nome de Roberta Chaves Braga, sendo o depósito realizado no Banco do Brasil, Ag. 0875-0, Conta Corrente nº. 23.525 em favor do Senhor Jairo Rocha Ximenes Ponte.	Arts. 20 e 30 da IN-STN 1/1997	17.171,46
Depósito de valores na conta de credor diverso do discriminado no cheque nominativo e no RPA em nome de Leandro Kauver Zinn, sendo o depósito realizado no Banco Real, Ag. 002, Conta Corrente nº 10.790 em favor da Senhora Lúcia H. V. Pinheiro.	Arts. 20 e 30 da IN-STN 1/1997	1.729,86
Pagamento a maior, no valor de R\$ 1.718,92, relativo ao Cheque 291518, compensado, em comparação com o valor lançado na Relação de Pagamento - Anexo V, que tem como credor beneficiário a Senhora Maria Trindade Gomes Ferreira.	Arts. 20 e 30 da IN-STN 1/1997	1.718,92
Ausência, na prestação de contas, dos depósitos efetuados na conta de diversas pessoas físicas, bem como as respectivas assinaturas dos credores nos RPAs.	Arts. 20 e 30 da IN-STN 1/1997	75.647,86
Pagamento de despesas com tarifas bancárias.	Art. 8º, VII, IN-STN 1/1997	2.202,14
Compensação de cheques, lançados como "INDEVIDOS" no Anexo VII — Conciliação Bancária, onerando os recursos do convênio, conforme extratos bancários.	Art. 8º, VII, IN-STN 1/1997	9.193,28
	Total	108.314,75

Quadro 2

9. Afora estas ocorrências que conduziram à impugnação das despesas correspondentes, o aludido parecer apontou outras, a saber: a) não devolução do saldo remanescente; b) aplicação parcial da contrapartida pactuada; e c) não utilização dos rendimentos decorrentes de aplicações financeiras.

10. Ao final, a Divisão de Prestação de Contas do MDA, resolveu impugnar o valor total de R\$ 228.846,53 (peça 1, p. 314), conforme tabela abaixo, por entender “que os recursos transferidos não tiveram boa e regular aplicação, na forma disciplinada no § 3º, art. 31 da IN STN 1/1997”:

Discriminação	Receita (R\$)	Despesa comprovada (R\$)	Saldo a devolver (R\$)
Recursos Incra	816.934,80	792.505,70	24.429,10
Aplicação Financeira	23.741,98	0,00	23.741,98
Contrapartida	25.266,00	8.194,42	17.071,58
Estorno tarifas bancárias	1.746,82		1.746,82
Total	867.689,60	800.700,12	(A) 66.989,48
Saldo conta corrente			(B) 48.220,11
Valor a devolver (A + B)			(C) 115.209,59
Valor recolhido – GRU			(D) 48.239,54
Saldo parcial a ser recolhido (C – D)			(E) 66.970,05
Depósitos efetuados na conta específica			(F) 33.690,90
Contrapartida			(G) 8.194,42
Saldo (F - G)			(H) 25.496,48
Saldo Parcial a ser recolhido (E – H)			(I) 41.473,57
Despesas Impugnadas			(J) 108.314,75
Valor glosado referente aos atendimentos não realizados (9,68%)			(K) 79.058,21
Valor Total Reprovado (I + J + K)			228.846,53

Quadro 3

11. De ressaltar que, conforme destacado no quadro acima, a entidade procedeu ao recolhimento da quantia de R\$ 48.239,54, por meio de GRU (peça 2, p. 88).

12. Durante a análise das contas, os responsáveis foram comunicados acerca das conclusões dos órgãos técnicos. Com este escopo, expediram-se os seguintes documentos:

Expediente	Data	Localização (peça 2)	Destinatário(s)
Ofício 34/2007/DDE/INCRA	31/7/2007	p. 39-40	Gislei Siqueira Knierim
Ofício 51/2007/DDE/INCRA	20/9/2007	p. 41-43	Gislei Siqueira Knierim
Ofício 76/2007/DDE/INCRA	5/12/2007	p. 45	Gislei Siqueira Knierim
Ofício 77/2007/DDE/INCRA	13/12/2007	p. 47	Gislei Siqueira Knierim
Ofício 13/2008/DDE/INCRA	18/2/2008	p. 49	Gislei Siqueira Knierim
Ofício 24/2008/DDE/INCRA	27/2/2008	p. 51-52	Caetano De Carli
Ofício 224/2008/DDE/INCRA	9/10/2008	p. 53-54	Caetano De Carli

Expediente	Data	Localização (peça 2)	Destinatário(s)
Ofício 233/2008/DDE/INCRA	6/11/2008	p. 55-56	Caetano De Carli
Ofício 26/2009/DDE/INCRA	9/3/2009	p. 57-58	Caetano De Carli

Quadro 4

13. Cientes, os responsáveis apresentaram defesas (peça 2, p. 61-92), que não lograram êxito em afastar as impropriedades assinaladas. Por este motivo e considerando que entidade não recolheu os valores impugnados, o Incra instaurou a Tomada de Contas Especial, conforme Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015.

14. Na sequência, os responsáveis, Centro de Formação e Pesquisa Contestado e Srs. Caetano De Carli e Gislei Siqueira Knierim, foram notificados sobre a instauração do procedimento especial de tomada de contas, por meio dos Editais de Notificação (peça 3, p. 24), de 9/11/2015.

15. Mantendo-se inertes os responsáveis, deu-se andamento ao feito. Elaborou-se, então, o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 3, p. 38-62), que, anuindo às manifestações precedentes, concluiu:

8.1. Na opinião desta Comissão de Tomada de Contas Especial, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da não aprovação da Prestação de Contas Final, conforme legislação vigente, o que motivou a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, conforme previsto na alínea "d" do inciso II do artigo 38 da IN/STN nº01/1997 e o art. 3º da Instrução Normativa nº 71, de 28/11/2012, do TCU;

8.2. No tocante à quantificação do dano, este representa o valor original de R\$ 228.846,53 (duzentos e vinte e oito mil, oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e três centavos), salientado no Relatório da Divisão de Prestação de Contas — DAC-2, presente nos autos às folhas 155/159, referente à motivação exposta no item III deste Relatório de Tomada de Contas Especial-TCE;

8.3. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada a senhora Gislei Siqueira Knierim, que à época era Procuradora do Centro de Formação e Pesquisa Contestado — CEPATEC, ao Sr. Caetano De Carli, ex-procurador responsável pela CEPATEC à época, uma vez que deveriam ter acompanhado a aplicação de recursos da União e a sua efetiva prestação de contas e à pessoa jurídica Centro de Formação e Pesquisa Contestado — CEPATEC, CNPJ 78.497.211/0001-79, que não tomou providências para que os recursos da União fossem devidamente prestados segundo a Lei. A esse respeito, não é demais lembrar que prestar contas, com a devida e correta comprovação da boa e regular aplicação dos valores, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g. Acórdão 2.439/2010, do Plenário; Acórdão 5.929/2011, da 1ª Câmara, e Acórdão 1.544/2008, da 2ª Câmara);

(...)

9.1. Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste processo, entende este Tomador de Contas que o dano ao Erário, importa o valor R\$ 595.905,57 (quinhentos e noventa e cinco mil, novecentos e cinco reais e cinquenta e sete centavos), já atualizados com juros e correção monetária até a data de 05/11/2015, sendo que R\$ 228.846,53 (duzentos e vinte e oito mil, oitocentos e quarenta e seis reais e cinquenta e três centavos) referente ao valor encontrado na análise da Prestação de Contas (folha 158) e R\$ 367.059,04 (trezentos e sessenta e sete mil, cinquenta e nove reais e quatro centavos) referente à atualização monetária pela SELIC e juros, sob a responsabilidade solidária da Senhora Gislei Siqueira Knierim e Caetano De Carli procuradores da CEPATEC à época, bem como, à pessoa jurídica responsável pelo Convênio 70.000/2006 - Centro de Formação e Pesquisa Contestado, CNPJ 78.497.211/0001-79. Desta forma, encaminhamos o processo para análise e posterior envio à

Divisão de Análise Contábil - DAC1, com o fito de dar subsídios ao seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União — TCU (fase externa), para demais providências subsequentes.

16. Encaminhou-se a TCE à Secretaria Federal de Controle Interno, que, por meio do Relatório de Auditoria 2450/2015 (peça 3, p. 86-89), anuiu às conclusões do Relatório de TCE acima citado. Expediu-se o Certificado de Auditoria 2450/2015 (peça 3, p. 90), opinando pela irregularidade das contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 31/2016 (peça 3, p. 91) atestou concordância pela irregularidade das contas.

17. Na forma prevista nos artigos 82 do Decreto-Lei 200/1967 e 52 da Lei 8.443/1992, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário pronunciou-se sobre as contas, encaminhando o processo ao Tribunal de Contas da União (peça 3, p. 98).

18. Após este breve relato, passa-se ao exame técnico da matéria.

EXAME TÉCNICO

19. De início, cabe registrar que a Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015, instituidora da Comissão de Tomada de Contas Especial, elenca, além da presente TCE, outras 4 envolvendo a mesma entidade, relativas a convênios celebrados no período de 2005 a 2007.

20. O exame preliminar da presente TCE aponta que, para formação de um juízo de mérito do processo, faz-se necessário coligir documentos e informações adicionais, uma vez que pairam dúvidas sobre os responsáveis arrolados nestes autos e faltam documentos que suportaram as conclusões do Tomador de Contas, como será visto adiante.

21. De forma a identificar quais pontos estão obscuros e necessitam de esclarecimentos adicionais, a abordagem dos temas será dividida em tópicos.

Responsabilização

22. Conforme a ata de assembleia (peça 1, p. 41), de 30/1/2006, o Sr. Edilson Pereira dos Santos foi eleito, na ocasião, para a função de Coordenador Geral do Cepatec, cargo máximo da associação. No entanto, figuram como signatários do convênio e seus aditivos (peça 1, p. 146 e 163), a Sra. Gislei Siqueira Knierin e o Sr. Caetano De Carli Viana Costa, procuradores da entidade e arrolados como responsáveis na fase interna deste processo.

23. A Sra. Gislei Siqueira Knierin, quando da celebração do Convênio e do Primeiro Termo Aditivo, representou o Cepatec por força de instrumento público lavrado no 1º Tabelião de Notas de São Paulo/SP (peça 1, p. 53), em 30/10/2006. Já o Sr. Caetano De Carli Viana Costa representou o Centro, por ocasião da formalização do 2º Termo Aditivo, nos termos da procuração lavrada na mesma serventia (peça 1, p. 55) em 21/12/2007. Ressalta-se que, em ambos os instrumentos, o Cepatec foi representado exclusivamente pelo Coordenador Geral, Sr. Edilson Pereira dos Santos.

24. Ocorre que os citados instrumentos públicos não são suficientes para afastar a responsabilidade do outorgante.

25. Primeiro, porque há uma irregularidade formal nas procurações. Nos termos do art. 21 do Estatuto da conveniente (cópia extraída do TC 005.541/2016-6), compete à Diretoria do Cepatec firmar convênios (peça 4, p. 5). A Diretoria, por sua vez, é composta de 3 membros titulares e 1 suplente, nos termos do art. 19 do referido Estatuto (peça 4, p. 4). Dessa forma, a princípio, nos termos do Estatuto, o convênio teria que ser firmado pela Diretoria. É claro que este colegiado, com a participação de todos os seus membros, poderia constituir procurador, conferindo-lhe poderes expressos para representar a entidade perante o Incra e firmar o convênio. Contudo, como visto, no parágrafo 25, desta instrução, as procurações foram conferidas apenas pelo Coordenador Geral, sem participação dos outros membros da Diretoria. Nesse particular, deve-se registrar que, nos termos do art. 22 do Estatuto (peça 4, p. 5), o Coordenador Geral da entidade pode nomear procuradores com poderes específicos ou gerais para representar a entidade, "observando os limites de suas

atribuições". Todavia, como visto, a atribuição firmar convênios é de competência de toda Diretoria e não apenas do Coordenador Geral.

26. Segundo, porque o outorgante conferiu poderes aos mandatários para representar o Cepatec perante repartições públicas, autarquias ou institutos da administração pública Federal, Estadual ou Municipal, e, inclusive, assinar convênios. Mas os instrumentos não conferiram poderes de gerir e administrar os recursos da entidade, incluindo aqueles que fossem descentralizados por força dos convênios celebrados, como se depreende do seu conteúdo (peça 1, p. 53):

(...) a quem confere poderes para representar a outorgante perante repartições públicas, autarquias ou institutos da administração pública Federal, Estadual ou Municipal, podendo tratar de tudo quanto seja relacionado e a bem dos direitos e interesses dela outorgante, assinar convênios junto aos referidos órgãos, tomar todas e quaisquer deliberações atinentes às modalidades de convênio que realizar, assinar ofícios e requerimentos e demais papéis relacionados ao convênio firmado junto aos órgãos acima citados, representá-la junto aos Cartórios em geral, apresentar documentos, preencher guias e formulários, prestar declarações e esclarecimentos, tudo requerendo, promovendo e assinando para o mais fiel cumprimento do presente mandato. Podendo substabelecer a outrem com ou sem reserva de poderes.

27. Terceiro, porque a cláusula décima segunda do convênio designou o conselheiro fiscal do Cepatec, como executor do convênio e não os procuradores acima mencionados:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA EXECUÇÃO, DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.

Ficam designados como executores deste Convênio, o Conselheiro Fiscal da Conveniente, como representante da CEPATEC, e o Diretor de Programas/Coordenador Geral do Incra, como representante da Concedente, tudo nos termos da legislação própria e de conformidade com o acordado no presente Convênio.

28. Por derradeiro, porque, em relação à constituição de procuradores para agir em nome dos responsáveis, a jurisprudência deste TCU é no sentido de que a responsabilidade do titular não é afastada, permanecendo a culpa *in eligendo* ou *in vigilando* em caso de eventuais irregularidades cometidas na utilização de recursos públicos. Entende este TCU que o instrumento da outorga de poderes não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (Acórdãos 935/2007-TCU-Plenário, 5866/2010-TCU-Segunda Câmara, 5938/2016-TCU-Segunda Câmara e 5355-TCU-Primeira Câmara), de forma que cabe ao outorgante a fiscalização dos atos de seus mandatários.

29. Desse modo, num exame preliminar, inexistem razões para afastar a responsabilidade do então Coordenador Geral, Sr. Edilson Pereira dos Santos (CPF 254.180.468-70).

Débito

30. O valor do débito quantificado pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Incra, quadro 3, parágrafo 10, desta instrução, requer ajustes por imprecisão.

31. A primeira imprecisão refere-se à inclusão, pela CTCE, dos rendimentos financeiros da conta específica do convênio, no valor de R\$ 23.741,98, na quantificação do débito. Esses rendimentos derivam do valor transferido, que, no caso de devolução, pelo método de cálculo do sistema Débito do TCU, é objeto de atualização monetária e juros desde a data do recebimento pelo conveniente. A inclusão de rendimentos financeiros na base de cálculo do débito, que corresponde basicamente à correção monetária dos recursos da conta específica, caracterizaria duplicidade.

32. Por isso, este Tribunal tem entendido que não deve constituir débito a ser ressarcido aos cofres públicos os valores atinentes aos rendimentos auferidos sobre o montante principal, haja vista que tal valor de rendimentos já estará abrangido pela correção monetária desse mesmo montante principal do débito, constituindo sua cobrança de forma destacada um *bis in idem*

(Acórdãos 8.098/2014, 2.979/2014, 2.512/2014 e 1.172/2014, da Primeira Câmara e Acórdãos 4.447/2014 e 1.889/2014, da Segunda Câmara, dentre outros).

33. A segunda imprecisão decorre do fato de que, no cálculo da contrapartida, foi considerado como débito o valor de R\$ 17.071,58, que corresponde à diferença entre a contrapartida prevista, R\$ 25.266,00, e a efetivamente aplicada, R\$ 8.194,42, quando o correto seria considerar um valor proporcional aos recursos federais descentralizados, como se explica a seguir.

34. A não aplicação do total previsto como contrapartida enseja a devolução à União, pelo conveniente, da parcela dos recursos federais que acabaram por substituir, indevidamente, os recursos da contrapartida na execução do convênio, a fim de se manter a proporcionalidade de execução estabelecida inicialmente no termo de convênio. Conforme se extrai dos autos, o convênio previa o repasse de R\$ 816.934,80 pelo órgão concedente à entidade conveniente para aplicação no objeto do convênio. A esse valor, a conveniente se obrigava a acrescentar R\$ 25.266,00, a título de contrapartida. Entretanto, tendo sido constatado o repasse integral dos recursos federais para a conveniente, não foi verificada a aplicação integral da contrapartida.

35. Ora, a cláusula segunda, II, alínea 'a' do convênio (peça 1, p. 142), obriga o conveniente a aplicar os recursos da contrapartida no objeto pactuado. Por sua vez, a cláusula sétima do instrumento (peça 1, p. 144), determina a devolução do valor corrigido da contrapartida pactuada, quando não comprovada a sua aplicação no objeto conveniado, na forma prevista no Plano de Trabalho. Essa disposição decorre do art. 7º, XIII da Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época dos fatos, abaixo transcrito. Note-se que este dispositivo não obriga à devolução da contrapartida, o que poderia configurar enriquecimento sem causa por parte da União. O que este normativo preceitua é a devolução dos recursos federais aplicados além da proporção originalmente pactuada na avença:

Art. 7º. O convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

(...)

XIII - o compromisso de o conveniente de recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada não aplicada na consecução do objeto do convênio;

36. Nesse mesmo sentido é a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 78/2004 - TCU - Plenário, 5.570/2009 - TCU - 1ª Câmara, 1.064/2010 - TCU - 2ª Câmara, 5.369/2009 - TCU - 2ª Câmara, 300/2004 - TCU - 2ª Câmara, 2.164/2007 - TCU - 1ª Câmara, 5.850/2009 - TCU - 2ª Câmara e 3.930/2008 - TCU - 2ª Câmara, entre outros).

37. Dessa forma, o débito será no montante proporcional à contrapartida não aplicada na execução da avença, conforme demonstrado no quadro abaixo:

	Ocorrência	Valor (R\$)	%
A	Valor total do convênio (recurso federal + contrapartida prevista)	842.200,80	100,00
B	Recurso federal: valor previsto e proporcionalidade pactuada	816.934,80	97,00
C	Contrapartida: valor previsto e proporcionalidade pactuada	25.266,00	3,00
D	Recurso federal repassado	816.934,80	
E	Contrapartida efetivamente aplicada na execução	8.194,42	
F	Recurso aplicado na execução (D+E)	825.129,22	

	Ocorrência	Valor (R\$)	%
G	Recurso federal que deveria ter sido aplicado para manter a proporcionalidade pactuada (resultante da aplicação do percentual original de recurso federal previsto (B = 97%) sobre o valor total efetivamente aplicado na execução (F))	800.375,34	
H	Débito a ser imputado ao conveniente, em razão da utilização do recurso federal em substituição à contrapartida não aplicada (D-G)	16.559,46	

Quadro 5

38. Portanto, o valor a ser considerado como débito, em razão da contrapartida não aplicada, é de R\$ 16.559,46, e não o montante apurado na fase interna desta TCE, de R\$ 17.071,58.

39. A terceira imprecisão diz respeito ao recolhimento do valor de R\$ 211,81, por meio de GRU (peça 2, p. 89), em 26/11/2008, que se refere à cobrança efetuada pelo Incra, por meio do Ofício 224/2008/DDE/INCRA (peça 2, p. 218-219), de 9/10/2008. Tal restituição não foi considerada no cálculo do débito, como pode ser observado no quadro 3, parágrafo 12, desta instrução.

40. Ante o exposto, procedendo-se aos ajustes necessários, isto é, eliminando o débito referente às receitas financeiras auferidas, retificando o valor relativo à contrapartida não aplicada e considerando a devolução do valor de R\$ 211,81, em 26/11/2008, o valor do débito resulta no montante de R\$ 204.380,62, como abaixo demonstrado:

Discriminação	Receita (R\$)	Despesa comprovada (R\$)	Saldo a devolver (R\$)
Recursos Incra	816.934,80	792.505,70	24.429,10
Contrapartida	25.266,00	8.194,42	16.559,46
Estorno tarifas bancárias	1.746,82		1.746,82
Total	867.689,60	800.700,12	(A) 42.735,38
Saldo conta corrente			(B) 48.220,11
Valor a devolver (A + B)			(C) 90.955,49
Valor recolhido – GRU, 20/11/2008			(D) 48.239,54
Valor recolhido – GRU, 26/11/2008			(E) 211,81
Saldo (C – D - E)			(F) 42.504,14
Depósitos efetuados na conta específica			(G) 33.690,90
Contrapartida			(H) 8.194,42
Saldo (G - H)			(I) 25.496,48
Saldo parcial ser recolhido (F – I)			(J) 17.007,66
Despesas impugnadas			(K) 108.314,75
Valor glosado referente aos atendimentos não realizados (9,68%)			(L) 79.058,21
Valor total reprovado (J + K + L)			204.380,62

Quadro 6

41. Por derradeiro, a parcela de R\$ 1.746,82, identificada no quadro acima como “Estorno tarifas bancárias”, não está precisamente individualizada nos relatórios financeiros (peça 1 p. 283-288; 289-310), dificultando conhecer o motivo pela qual compõe o débito, o que demanda esclarecimentos por parte do tomador de contas.

Da análise da prestação de contas final

42. Como destacado no parágrafo 10, desta instrução, o exame da prestação de contas apresentada revelou diversas impropriedades impeditivas a sua aprovação. Contudo, nos presentes autos constam apenas os relatórios e notas técnicas, descrevendo as irregularidades e as conclusões correspondentes, sem apresentar as evidências que levaram às constatações externadas pelos técnicos.

43. Conquanto as irregularidades possam ser consideradas graves, entende-se necessário examiná-las adequada e detalhadamente, para avaliar as condutas dos responsáveis e também o nexos causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio. Ademais, a juntada destas evidências aos autos possibilitará o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos responsáveis.

44. Não se pode olvidar que, com base no art. 5º, § 1º, inciso III, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, a tomada de contas especial deve ser instruída com as devidas evidências da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, suficientes para sustentar as avaliações e conclusões do órgão julgador, não bastando a mera referência a documentos deixados no processo interno de prestação de contas. De destacar que não constam dos autos qualquer elemento que instruiu a prestação de contas final apresentada, como por exemplo, os extratos bancários.

45. Assim, tendo em vista que os relatórios de análise financeira que compõem os autos, não estão acompanhados das evidências que suportaram seus achados e conclusões, faz-se necessário diligenciar o órgão tomador de contas para que: a) colija a documentação integral que forma a prestação de contas final apresentada pelo Cepatec; b) apresente cópia de todos os documentos que embasaram as conclusões do Financeiro/DAC-2/Nº 004/2010 (peça 1, p. 289-310). Tal documentação faz-se necessária para que este Tribunal emita seu próprio julgamento do feito. A esse respeito a Instrução Normativa TCU 71/2012 estabelece em seu art. 10º, § 1º, alínea “a”, que o relatório do tomador de contas deve conter, entre outros elementos, os documentos utilizados para demonstração da ocorrência do dano.

CONCLUSÃO

46. O exame dos autos revelou a insuficiência de informações para o regular andamento do processo, necessitando da remessa de documentos e informações adicionais para permitir a este Tribunal de Contas formar juízo de convencimento quanto aos responsáveis pelas irregularidades e a correta delimitação do dano ao erário.

47. Assim, entende-se necessário diligenciar o Incra na forma abaixo proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para que, no prazo de quinze dias:

a) encaminhe cópia integral da prestação de contas final do Convênio Incra/CRT/DF 70.000/2006 (Siafi nº 589692), bem como dos documentos que embasaram as conclusões do Parecer Financeiro/DAC-2/Nº 004/2010 (peça 1, p. 289-310), como por exemplo, as Notas Fiscais glosadas, os Recibos não assinados etc; e



b) esclareça as razões pelas quais a parcela de R\$ 1.746,82, identificada no “item 19 – Memorial de Cálculo” do Parecer Financeiro/DAC-2/Nº 004/2010 (peça 1, p. 289-310) compõe o débito, apresentado a documentação/informação comprobatória.

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 22/6/2016.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Ayres Rocha

AUFC – Mat. 2716-2