



**TC 005.539/2016-1**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Entidades/órgãos do governo 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 rejeição das contas relativas à aplicação de recursos públicos previstos no Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi nº 524304), firmado entre o instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), com interveniência da Comissão Pastoral da Terra (CPT) tendo por objeto "*a capacitação de trabalhadores e trabalhadoras rurais assentados, no âmbito dos Direitos Humanos*".

## HISTÓRICO

2. Em 15/7/2005, o Incra e o Cepatec assinaram o Termo de Convênio Incra/CRT/DF/541.00/2005 (peça 1, p. 107-112). O valor da avença para consecução do objeto pactuado foi de R\$ 652.762,50, sendo que R\$ 633.750,00 ficariam a cargo do concedente e contrapartida de R\$ 19.012,50 do convenente, conforme estabelecido à cláusula terceira do termo de convênio. Ajustou-se, ainda, que o convênio vigeria pelo período de 5 meses a contar da assinatura do mesmo, ou seja, vigência até 15/12/2005 (cláusula décima). A publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União ocorreu em 20/7/2005 (peça 1, p. 147). Os recursos previstos foram descentralizados por meio da Ordem Bancária 2005OB902414, de 20/7/2005 (peça 1, p. 173), parcela única.

3. O referido convênio foi aditado duas vezes para a prorrogação de prazo. O primeiro termo aditivo (peça 1, p. 135-136), celebrado em 15/12/2005, postergou o prazo em 45 dias, o término passou ao dia 29/1/2006. Ao passo que, o segundo termo aditivo (peça 1, p. 139-147), celebrado em 27/1/2006, postergou a vigência para 30/3/2006. Em suma, o convênio vigeu de 15/7/2005 a 30/3/2006.

4. A principal atividade do convênio seria a realização de dez reuniões com assentados dos programas de reforma agrária em diferentes estados para tratar do tema de direitos humanos e um curso sobre o tema. O plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 40) possui demonstrativo das atividades que deveriam ser desenvolvidas, o que foi resumido na Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1 – Atividades do convênio**

Item	Especificação	Quantidade
1	Reunião nacional com 35 participantes	1
2	Encontro nacionais com 60 participantes	2
3	Encontro nacional com 100 participantes	1



4	Reunião nacional com 40 participantes	1
5	Curso nacional com 60 participantes	1
6	Reunião nacional com 35 participantes	2
7	Reunião nacional com 15 participantes	3
8	Edição de exemplares de cartilha	15.000
9	CD room	900
10	Exemplares de cadernos jurídicos	3.000

5. Das reuniões realizadas, constam nos autos apenas três relatórios de viagem, que visavam o acompanhamento do objeto, durante o período de execução do convênio (peça 1, p. 249-252) e apenas o primeiro relatório informa a quantidade de participantes.

6. A entidade não utilizou a totalidade dos recursos repassados. Ao final do convênio foram recolhidos aos cofres da União os valores de R\$ 133.145,03 (peça 3, p. 18) referente ao saldo na conta do convênio, R\$ 3.824,92 (peça 3, p. 16) referentes a cheque indevidos e reconhecidos pelo Cepatec e R\$ 4.052,17 (peça 3, p. 19) a título de CPMF e taxas bancárias da conta do convênio.

7. A análise final de prestação de contas do convênio (peça 1, p. 342-360 e peça 2, p. 1-10) concluiu pela impugnação de R\$ 260.297,38 das despesas do convênio devido a não apresentação de documentação fiscal idônea. Frente ao valor impugnado a tomadora de contas recomendou ao Incra a realização de diligências quanto à efetiva execução física do convênio, além da recomendação para notificação da entidade convenente para que recolhesse o valor impugnado.

8. As diligências foram realizadas. Constam relatórios de visitas técnicas (peça 1, p. 189-248) realizadas no segundo semestre de 2010, em que os servidores promoveram entrevistas, considerando uma reduzida amostra de participantes (assentados), questionando-os sobre a realização dos encontros realizados no período de vigência do convênio de 15/7/2005 a 30/3/2006.

9. Dado que a entidade após as notificações não recolheu os valores impugnados, o Incra instaurou Tomada de Contas Especial, conforme Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015. O relatório de TCE elaborado em 5/11/2015 (peça 3, p. 125-151) concluiu pela aplicação de débito com valor originário de R\$ 260.297,38 devido a não prestação de contas do convênio por meio de documentação fiscal idônea e arrolou em solidariedade a Sra. Gislei Siqueira Knierim e o Sr. Caetano De Carli Viana Costa procuradores do Cepatec, bem como a responsabilidade da própria entidade.

10. A TCE foi, então, encaminhada à Secretaria Federal de Controle Interno, que, por meio do Relatório de Auditoria 2451/2015 (peça 3, p. 173-176), anuiu às conclusões do Relatório de TCE acima citado. O Certificado de Auditoria 2451/2015 (peça 3, p. 177) foi expedido, opinando pela irregularidade das contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 2451/2015 (peça 3, p. 178) atestou concordância pela irregularidade das contas.

11. 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. 187). Feito o breve relato da situação atual da Tomada de Contas Especial, passa-se ao exame técnico da questão.

## **EXAME TÉCNICO**

12. O exame preliminar aponta que para o saneamento do processo faz-se necessário coligir documentos e informações adicionais, uma vez que restam dúvidas a respeito dos valores acatados da prestação de contas e sobre os responsáveis arrolados na TCE.

13. A portaria instituidora da comissão de tomada de contas, Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015, elenca, além da presente TCE, outras quatro contra a mesma entidade, relativas a convênios realizados no período de 2005 a 2007. Tendo em vista a ocorrência concomitante de outros convênios no âmbito do Incra a favor da Cepatec faz-se necessária a verificação da vinculação dos comprovantes de despesas com o Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005. Como se verá adiante, os elementos contidos nos autos geram obscuridades quanto a esse aspecto.

14. De forma a esclarecer quais pontos estão obscuros e necessitam de informações adicionais, a abordagem dos temas será dividida em tópicos.

#### 14.1. Responsabilização

14.1.1. Os atos necessários à celebração do convênio e dos consequentes aditivos por parte do Cepatec foram praticados pela procuradora da responsável, a Senhora Gislei Siqueira Knierin. A responsável pela entidade Ana Maria Justo Pizetta, conforme a procuração pública (peça 1, p. 97-98), outorgou poderes para prática dos atos relacionados à associação.

14.1.2. Em relação a constituição de procuradores para agir em nome dos responsáveis, a jurisprudência é no sentido de que a responsabilidade do titular não é afastada, permanece 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 5355/2014-TCU-Primeira Câmara), de forma que cabe ao outorgante a fiscalização dos atos de seus mandatários.

14.1.3. Além disso, noticiou-se no TC 028.120/2014-0, peça 3, processo em que o Cepatec é parte, que o Sr. Edilson Pereira dos Santos foi eleito para o cargo de Coordenador Geral da associação em 30/1/2006, cargo máximo da associação, ainda durante a vigência do convênio tratado nos presentes autos. A ata que trata dessa sucessão, ponto 4, foi juntada a esse processo (peça 5). Decorre daí a necessidade de incluir-se no rol de responsáveis o Sr. Edilson Pereira dos Santos, devido a não prestação de contas do convênio durante o período de sua gestão no Cepatec.

14.1.4. Além disso, o mesmo recebeu diversas notificações como gestor máximo da entidade e deixou de prestar contas do convênio, e nesse caso, segundo preceitos da Súmula 268, o Tribunal firmou entendimento que:

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

14.1.5. Assim, considerando que tanto o Sr. Edilson Pereira dos Santos como a Sra. Ana Maria Justo Pizetta foram responsáveis da entidade durante a execução do convênio, deve-se avaliar objetivamente a responsabilização de cada um, para isso são necessários os extratos bancários da conta do convênio observando nas movimentações financeiras o período de gestão dos recursos, deve-se ainda verificar a responsabilidade pela omissão ao dever de prestar contas após o término do convênio com amparo em provas documentais.

14.1.6. A Comissão de TCE do Incra responsabilizou o procurador da entidade, o Sr. Caetano De Carli Viana Costa (CPF 041.059.474-19), mas não constam nos autos documentos comprobatórios da sua atuação no convênio ou procuração indicando o mesmo como responsável da entidade. Solicita-se a juntada de documentos que confirmem a atuação, delimitando o período e a vinculação ao Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005.

#### 14.2. Débito

14.2.1. O débito originário de R\$ 260.297,38 foi apurado na fase de prestação de contas, computado em momento anterior a instauração da TCE. A comissão encarregada da TCE não reavaliou o valor do débito, apenas valeu-se das conclusões da prestação de contas, conforme afirmado no item 3.1 do relatório da comissão (peça 3, p. 141).

14.2.2. Ocorre que o relatório final de prestação de contas aponta diversas inconsistências, adiante explanadas. Os comprovantes de despesas e os extratos bancários referentes à execução do convênio não foram juntados aos autos. Assim, cabe esclarecimentos, visto que algumas despesas acatadas na prestação de contas são questionáveis, o que ensejaria o aumento do valor do dano ao erário.

14.2.3. Um dos questionamentos do relatório de prestação de contas é sobre a execução física do convênio, dado que faltam informações e documentos comprobatórios da execução física do convênio, o que possibilitaria a verificação donexo causal entre atividades do convênio e despesas realizadas. Não constam registros como:

- a) as datas e os locais de realização dos encontros ou cursos objeto do convênio;
- b) relação dos instrutores contratados para instrução dos assentados sobre o tema de Direitos Humanos;
- c) qualificação ou currículo dos instrutores;
- d) recibos de pagamentos dos instrutores;
- e) conteúdo programático do curso ou cronograma de atividades dos encontros;
- f) atas com registro dos encontros;
- g) registros sobre o espaço físico de realização dos encontros, e os respectivos comprovantes de aluguel dos espaços;
- h) listas de presença dos assentados no encontros e/ou cursos;
- i) relatórios de origem/destino dos assentados para participarem dos encontros e os respectivos bilhetes de viagens;
- j) comprovantes de hospedagens dos assentados;
- k) exemplares dos itens 8, 9 e 10 listados na tabela 1, item 4 desta instrução.

14.2.4. Assim, solicita-se ao Incra o envio dos documentos com essas informações relativas ao Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005, de forma a subsidiar a comprovação da execução física do objeto.

14.2.5. Como dito anteriormente, o único parecer mais detalhado que se destina ao fim de comprovar as despesas realmente realizadas é o relatório constante da peça 1, p. 342-360 e peça 2, p. 1-10, elaborado em 23/4/2010, ainda na fase de prestação de contas. Nesse relatório, há apenas a lista de despesas afetas ao convênio e o juízo de valor das analistas quanto ao aceite ou não das despesas conforme avaliação feita nos arquivos da entidade, sem que fosse procedido a juntada dos comprovantes aos autos. Da análise desse relatório, identificaram-se as seguintes inconsistências.

#### 14.3. Da inspeção *in loco* das tomadoras de contas

14.3.1. O item 9 do relatório de prestação final das contas do convênio (peça 1, p. 348) informou que duas servidoras do Incra foram até a sede do Cepatec para examinar os documentos relacionados aos comprovantes de despesas. Afirmaram que os comprovantes estavam organizados em pastas, separadas por metas e cada meta correspondia a um curso realizado, discriminando-os conforme Tabela-2, a seguir.

**Tabela 2 – Relação dos cursos realizados**

Meta	Cursos nacionais realizados	Local	Período
------	-----------------------------	-------	---------



1.1	Organização Social para Jovens e Adultos das Áreas de Assentamentos da Reforma Agrária.	Guararema/SP	2 a 16/8/2006
1.2	Educação Popular para Jovens e Adultos das Áreas de Assentamentos da Reforma Agrária	Viamão/RS	2 a 18/8/2006
1.3	Comunicação e Divulgação para Jovens e Adultos das Áreas de Assentamentos da Reforma Agrária.	Guararema/SP	15 a 30/8/2006
1.4	Elaboração e Gestão de Projetos para Cooperativas e Associações para Jovens e Adultos das Áreas de Assentamentos da Reforma Agrária.	Goiânia/GO	21/8/2006 a 4/9/2006
1.5	Artesanato para Jovens e Adultos das Áreas de Assentamentos da Reforma Agrária.	Guararema/SP	3 a 17/08/2007
1.6	Técnicas Agroecológicas de Produtos para Jovens e Adultos das Áreas de Assentamentos da Reforma Agrária.	Guararema/SP	15 a 29/10/2009

14.3.2. Considerando que o período de vigência do convênio foi de 15/7/2005 a 30/3/2006, temos que nenhum dos cursos acima listados ocorreu nesse período e, segundo, o plano de trabalho previa a realização de um curso nacional com a participação de 60 participantes sobre o tema Direitos Humanos. Dentre os cursos relacionados à Tabela 2 nenhum aborda esse tema.

14.3.3. Ademais, tem-se ciência que essa entidade celebrou diversos convênios simultâneos no período de 2005 a 2007 com órgãos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura e Ministério do Trabalho, e já se encontram em aberto neste Tribunal cinco TCEs em desfavor dessa entidade. Entre tantos convênios é provável a ocorrência de pagamentos de despesas de um convênio para atender objetos de outros, o que exigiria rigor da entidade executora para demonstrar o nexo entre as despesas realizadas e o objeto pactuado. De fato, segundo as observações das servidoras que analisaram os comprovantes de despesas, este não foi o caso. Seguem os comentários que colocam em dúvida a regular execução do convênio:

a) apresentação de comprovantes de despesas através de recibos, mesmo quando os credores eram pessoas jurídicas e obrigatoriamente deveriam emitir notas fiscais. As notas fiscais deveriam constar a identificação do convênio em tela;

b) despesas comprovadas com cartão de embarque emitido pela empresa BRA Turismo e TAM (transportes aéreos) sem constar o valor do bilhete;

c) comprovante de despesa para custeio de passagens da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), em substituição a entidade executora do convênio, em desacordo com art. 30, da Instrução Normativa - STN 1/1997;

d) pagamentos de passagens sem identificação do local, período, beneficiários, ou seja, sem a necessária correlação pessoa x origem x destino x data;

e) fatura apresentada pela empresa Ticchetti Viagens e Turismo em nome do beneficiário João Paulo Santos, trecho Brasília-Marabá-Brasília, enquanto que o respectivo comprovante de embarque estava em nome de Kátia Lima, trecho Brasília-Galeão;

f) diversos saques em espécie, o que somente seria aceito em situações excepcionais e com aval do órgão concedente, para pagamento de diversos credores, cujos valores dos saques não correspondem aos valores pagos.

g) pagamentos a beneficiários para custear despesas de deslocamentos, constando os recibos de apenas um dos trechos da viagem, sob a justificativa que os bilhetes do trecho da volta dos beneficiários não eram repassados à entidade executora do convênio.

14.3.4. Outras observações relativas à prestação de contas constam do parecer. As servidoras responsáveis pela análise das contas acataram algumas das despesas e deixaram de acatar outras, conforme demonstram as tabelas para cada um dos itens do parágrafo 10 do relatório da aplicação financeira (peça 1, p. 349-360 e peça 2, p. 1-4).

14.3.5. Cabe esclarecer ainda, que a associação ANCA, citada no item 14.2.9, “c”, figura como responsável apenas nessa Corte de Contas em 33 Tomadas de Contas Especiais e 34 processos de cobrança executiva, desde o ano de 2005 e essas associações têm em comum a procuradora Gislei Siqueira Knierin, responsável no presente processo.

14.3.6. Assim, faz-se necessária a remessa e conferência dos comprovantes de despesas para a correta quantificação do dano ao erário dessa TCE.

#### 14.4. Recomendação da análise de prestação de contas para averiguar a execução física

14.4.1. Frente ao quadro de comprovação irregular de despesas, a recomendação do parecer final de análise de contas foi para que o Incra buscasse comprovar a execução física do objeto. Considerando que, do valor celebrado do convênio R\$ 652 mil para cumprimento do objeto, subtraindo-se o saldo em conta recolhido de aproximadamente R\$ 102 mil (desconsiderando os rendimentos da conta) e as despesas impugnadas de R\$ 260 mil, restaram R\$ 290 mil (44%) do valor da avença para consecução do objeto. Causa surpresa o fato que a entidade tenha executado 100% da meta física do convênio com menos de 50% do valor previsto inicialmente.

14.4.2. Cumpre informar que, como bem observado no relatório de prestação de contas, item 7 (peça 1, p. 346), cabia ao servidor Marcos Antônio de Souza (Siape 0717.954) o gerenciamento do convênio. No entanto, os relatórios técnicos de execução não são taxativos quanto ao cumprimento do objeto do convênio, conforme se extrai de breve transcrição do relatório: “*dentro da disponibilidade e das condições possíveis, acompanhamos alguns cursos e reuniões desenvolvidas...*” (peça 1, p. 261-262) elaborado pelo servidor responsável.

14.4.3. Assim, a recomendação da prestação final de contas era para que o Incra se certificasse quanto à execução física do convênio. A maneira utilizada foi a realização de entrevistas com alguns dos beneficiários 5 anos após o término do convênio. Os levantamentos e entrevistas encontram-se acostados aos autos (peça 1, p. 189-248). Destaca-se que da amostra de possíveis entrevistados diversos não foram encontrados.

14.4.4. De fato, os relatórios em si, sem outras informações, não permitem chegar a mesma conclusão que os técnicos do Incra chegaram quanto ao cumprimento do convênio. Assim, solicita-se que sejam juntados aos autos maiores informações atinentes ao Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005, mormente aquelas listados no item 14.2.3.

14.4.5. Assim, tendo em vista que o processo contém os relatórios de análise das contas, sem constar os documentos que as embasaram, faz-se necessário diligenciar o órgão tomador de contas para que esse colija a documentação integral da prestação de contas, bem como a cópia integral do processo de transferência dos recursos, permitindo melhor delimitação dos responsáveis e apuração dos danos. 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, que o relatório do tomador de contas deve conter, entre outros elementos, os documentos utilizados para demonstração da ocorrência do dano.

## CONCLUSÃO

15. A presente instrução trata da tomada de contas especial instaurada pelo Incra em desfavor da Cepatec em razão da não comprovação de despesas realizadas no âmbito do Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005.

16. 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 o juízo de valor quanto aos responsáveis pelas irregularidades e correta delimitação do dano ao erário. Tampouco constam elementos suficientes para conclusão sobre a execução física do convênio.

17. Assim, entende-se necessário diligenciar o Incra com vistas a obtenção da cópia integral da prestação de contas do Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005, bem como dos documentos que embasaram as conclusões do Relatório Financeiro s/nº, de 23/4/2010 (peça 1, p. 342-360 e peça 2, p. 1-10), como por exemplo, notas fiscais e recibos. Além disso, solicita-se o levantamento de documentos e informações listadas no parágrafo 14.2.3 da presente instrução para que seja possível a comprovação da execução física do convênio.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

18. 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 e ainda a delegação de competência para realização de diligências conferida pelo Ministro Relator, Bruno Dantas, conforme art. 1º, I da Portaria MIN-BD 1, de 22/8/2014, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para que encaminhe, no prazo de quinze dias:

a) cópia integral da prestação de contas final do Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi nº 524304);

b) extratos bancários da conta do convênio;

c) os documentos que embasaram as conclusões dos Relatórios Financeiros s/nº, de 23/4/2010 (peça 1, p. 342-360 e peça 2, p. 1-10), como por exemplo, notas fiscais e recibos;

d) levantamento de documentos e informações abaixo reproduzidos, ou declaração da inexistência das informações, se for o caso:

d.1) as datas e os locais de realização dos encontros ou cursos objeto do convênio;

d.2) relação dos instrutores contratados para instrução dos assentados sobre o tema de Direitos Humanos;

d.3) qualificação ou currículo dos instrutores;

d.4) recibos de pagamentos dos instrutores;

d.5) conteúdo programático do curso ou cronograma de atividades dos encontros;

d.6) atas com registro dos encontros;

d.7) registros sobre o espaço físico de realização dos encontros, e os respectivos comprovantes de aluguel dos espaços;

d.8) listas de presença dos assentados no encontros e/ou cursos;

d.9) relatórios de origem/destino dos assentados para participarem dos encontros e os respectivos bilhetes de viagens;

d.10) comprovantes de hospedagens dos assentados;

d.11) exemplares de cartilhas, CD room e cadernos jurídicos;

e) esclareça as razões de inclusão do Sr. Caetano De Carli Viana Costa, (CPF 041.059.474-19) no rol de responsáveis, encaminhando os documentos que embasaram a decisão.



*(Assinado eletronicamente)*

Diego Carvalho Sousa

AUFC – Mat. 9442-0