

TC 023.003/2014-6
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em desfavor do Instituto de Estudos Sócio Ambientais (IESA) e de seus Gerentes Executivos, os Srs. Rogério Lopes Meireles, Marcelo Fernando Garcia de Garcia, Oberdan Mascarenhas de Andrade, Vandil Luiz Lima Nicácio e Carlos Henrique Schmidt, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Convênio Incra/SR21/01/2004.

O referido pacto objetivou a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) nos projetos de assentamento Pancada do Camaipi e Piquiazal, no Município de Mazagão/AP, no período de novembro de 2004 a dezembro de 2007.

Todos os responsáveis foram citados, solidariamente, em razão da “inexecução parcial do objeto pactuado por força do Convênio CRT/AP n.1/2004”, na **parcela única de R\$ 82.246,97, atualizada a partir de 24/8/2005**.

Apenas o Sr. Carlos Henrique Schmidt apresentou defesa (peça 28), configurando-se a revelia dos demais.

Ao analisar as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Carlos Henrique (peça 48) em confronto com os demais elementos juntados aos autos, a unidade técnica posicionou-se por:

- a) manter a responsabilidade do IESA pela integralidade do débito, por ser a entidade conveniente (item 45);
- b) afastar a responsabilidade dos Srs. Marcelo Fernando Garcia de Garcia, Oberdan Mascarenhas e Vandil Luiz Lima Nicácio, por considerar que o Sr. Rogério Lopes Meireles seria o efetivo responsável pelo Instituto até meados de 2007 e o Sr. Carlos Henrique Schmidt a partir do 3º termo aditivo (itens 49 a 56);
- c) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Carlos Henrique, julgando suas contas irregulares, com condenação em débito, solidariamente com o IESA, no valor de R\$ 8.054,24 (**débito constituído de duas parcelas, sendo uma atualizada a partir de 8/10/2007 e outra a partir de 24/10/2007**) – item 93, alíneas “c” e “e”;
- d) julgar irregulares as contas do IESA e do Sr. Rogério Lopes Meireles, condenando-os, solidariamente, ao ressarcimento de débito no valor original de R\$ 74.192,73 (**constituído de sete parcelas com datas de atualização que variam de 20/12/2004 a 27/12/2006**) – item 93, alíneas “d”;
- e) imputar aos condenados multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (item 93, alínea “f”).

**

Discordo do encaminhamento alvitrado, por entender que estes autos não se encontram em condições de serem apreciados no mérito. Explico.

No âmbito do INCRA, tanto a quantificação quanto a identificação dos responsáveis se deram de forma equivocada.

No tocante à identificação dos responsáveis, foi atribuído, **indistintamente**, a todos que ocuparam o cargo de Gerente Executivo do IESA entre 2004 e 2007, o débito de R\$ 85.246,97, apesar de os recursos terem sido repassados e gastos na gestão de gerentes diferentes.

Ao que consta da instrução à peça 48, seriam responsáveis pelo IESA, quando dos repasses efetuados pelo INCRA:

Repasses do Incra		Responsáveis pelo Iesa
Valor (R\$)	Data	
39.389,37	20/12/2004	Rogério Lopes Meireles, Marcello Fernando Garcia de Garcia e Oberdan Mascarenhas de Andrade
105.000,00	24/8/2005	
35.914,00	16/8/2006	Rogério Lopes Meireles, Oberdan Mascarenhas de Andrade e Betânia da Silva Suzuki
16.586,00	16/8/2006	
23.277,34	27/12/2006	
21.222,66	27/12/2006	
8.000,00	8/10/2007	Carlos Henrique Schmidt, Oberdan Mascarenhas de Andrade e Vandil Luiz Lima Nicácio
26.250,00	24/10/2007	

A ausência de individualização das responsabilidades, inclusive, foi questionada pela CGU, à peça 2, p. 20-23, ensejando a restituição dos autos à Auditoria Interna do INCRA para a adoção, dentre outras providências, das seguintes medidas:

- caracterizar a atribuição de responsabilidade de cada um dos envolvidos, observando o nexo de causalidade entre a ação/omissão do(s) agente(s) responsável(is) e o fato que deu causa ao dano ao erário;**
- a partir da identificação dos atos irregulares, cometidos pelo(s) agente(s) responsável(is) apurar o valor original do dano e atualizar o montante devido, na forma da Decisão TCU nº 1.122/2000-Plenário, atentando a devolução efetuada pelo conveniente (R\$ 3.000). Lançar o evento como um “crédito” considerando a data do recolhimento;**
- (...) (grifei)**

A despeito dessa orientação e de ter sido constituída uma nova comissão de TCE, a identificação das responsabilidades feita originalmente foi mantida.

Chama atenção ainda, o fato de a Sra. **Betânia da Silva Suzuki**, sem qualquer motivação, não ter integrado o rol de responsáveis, apesar de:

- ter sido a signatária do 2º termo aditivo, juntamente com os Srs. Rogério Lopes Meireles e Oberdan Mascarenhas de Andrade, em 3/7/2006 (peça 1, p. 193);
- ter assinado o termo do convênio, o plano de trabalho que resultou no 1º termo aditivo e o próprio 1º termo aditivo, em nome do Sr. Marcelo Fernando (peça 1, p. 83 e 151), respectivamente, em 9/12/2004, 13/6/2005 e 4/7/2005. Com efeito, o único documento assinado pelo Sr. Marcelo Fernando, constante dos autos, foi o plano de trabalho inicial apresentado pelo IESA, em 27/10/2004 (peça 1, p. 65);
- integrar a Gerência Executiva do IESA quando do recebimento da 3ª. parcela dos recursos (fracionada em quatro transferências ocorridas entre 16/8/2006 e 27/12/2006).

Além desses flagrantes equívocos na identificação dos responsáveis, outros ocorreram na quantificação do débito.

Conforme tabela constante da instrução à peça 48 (a partir das informações contidas na peça 1, p. 453-455), inicialmente, o débito foi assim apurado:

Parcela	Repasse (R\$)	Glosa (R\$)	Motivo
1ª parcela	39.389,37	3.598,03	Ausência dos documentos comprobatórios da despesa
Saldo 1ª parcela		1.538,28	Não comprovação de execução no objeto do convênio
2ª parcela	105.000,00	5.954,95	Ausência dos documentos comprobatórios da despesa
Saldo 2ª parcela		907,82	Não comprovação de execução no objeto do convênio
3ª e 4ª parcelas	97.000,00	627,93	Pagamento de impostos com multa
	34.250,00	6.897,85	Divergência de valores de cheques e notas fiscais
		1.156,39	Contrapartida não realizada
		64.565,72	Não comprovação das despesas
T o t a l		85.246,97	

Posteriormente, esse valor foi reduzido para R\$ 82.246,97, em razão do abatimento do valor de R\$ 3.000,00 restituído pelo IESA, em 27/3/2009, concernente ao pagamento de impostos com multa (peça 1, p. 431), **sendo o débito assim delimitado** (peça 2, p. 160-162 e 500):

- débitos:

- R\$ 11.999,08, atualizados a partir de 24/8/2005;
- R\$ 73.247,89, atualizados a partir de 24/10/2007;

- crédito:

- R\$ 3.000,00, atualizado a partir de 27/3/2009.

Vários erros foram cometidos nesse cálculo, dentre os quais merecem relevo os seguintes:

- a) o valor restituído pelo IESA foi abatido duas vezes, visto que, na primeira quantificação, ele já havia sido deduzido, **por seu valor nominal**, da parcela do débito correspondente ao pagamento de impostos com multa — no montante de R\$ 3.627,93 (peça 1, p. 409) —, que foi reduzida para R\$ 627,93 (peça 1, p. 455). Inclusive, em razão desse erro, houve a orientação da CGU para “**lançar o evento como um ‘crédito’ considerando a data do recolhimento**”. No entanto, **a comissão de TCE, ao invés de corrigir o equívoco inicial, efetuou abatimento em duplicidade** (peça 2, p. 160);
- b) a prestação de contas final do convênio, envolvendo a 3ª. e a 4ª. parcelas, foi analisada, à peça 1, p. 401-409, pela Comissão de TCE, sendo o conveniente demandado a “prestar esclarecimentos ou recolhimento” dos seguintes valores:
 - emissão errada de nota fiscal de consumo – R\$ 1.600,00
 - multa com o pagamento de impostos – R\$ 3.627,93;
 - divergência entre os valores de cheques e notas fiscais – R\$ 6.897,85;
 - contrapartida não realizada – R\$ 1.156,39;
 - saldo remanescente em conta – R\$ 7.400,69.

Tem-se, portanto, que a Comissão de TCE, a partir dos documentos apresentados, efetuou **glosa no total de R\$ 20.682,86**. Apresentados esclarecimentos pelo dirigente

do IESA (Sr. Carlos Schmidt – peça 1, p. 411-447), a Comissão de TCE emitiu seu Relatório Final, entendendo esclarecidos o primeiro e o último item da glosa. Procedeu, ainda, ao equivocadamente abatimento do valor recolhido de R\$ 3.000,00 concernente às multas, já comentado acima.

Tal ensejaria, então, a redução da glosa referente às 3ª. e 4ª parcelas para R\$ 8.682,17 (R\$ 20.682,86 – R\$ 1.600,00 – R\$ 3.000,00 – R\$ 7.400,69). No entanto, sem qualquer explicação, foi acrescido ao débito o valor de R\$ 64.565,72, que corresponderia a “despesas não comprovadas”, as quais não haviam sido questionadas anteriormente, chegando a uma glosa de R\$ 73.247,89.

Como não constam dos autos os documentos pertinentes à execução das despesas — já que as prestações de contas enviadas pelo IESA não foram aduzidas à TCE —, não é possível identificar a origem e a pertinência das denominadas “despesas não comprovadas”, que correspondem a 78,5% do valor histórico do débito;

- c) o repasse da 3ª. parcela teria se dado na gestão dos Srs. Rogério Lopes Meireles, Oberdan Mascarenhas de Andrade e Betânia da Silva Suzuki, enquanto que a 4ª. parcela teria sido repassada na gestão dos Srs. Carlos Henrique Schmidt, Oberdan Mascarenhas de Andrade e Vandil Luiz Lima Nicácio. **A análise da prestação de contas dessas parcelas (peça 1, p. 401-409), efetuada de forma conjunta, não identifica, salvo poucas exceções, quando se deram as despesas que foram objeto de questionamento, de forma a identificar a qual parcela diriam respeito.** Os valores, no total de **R\$ 73.247,89**, foram, simplesmente, agregados, e **atualizados a partir de 24/10/2007**, data em que se deu o repasse da 2ª. parte da 4ª. parcela, no valor de **R\$ 26.250,00** (vide peça 2, p. 154 e 160), montante insuficiente para honrar aquelas despesas. É de se ressaltar, ademais, que os únicos itens da glosa cuja data de ocorrência foi indicada, teriam se dado em momento muito anterior (cheque 195, de **30/8/2006**, cheque 199, de **4/10/2006**, e cheque 200, de **7/2/2007** – peça 1, p. 403-405) ao recebimento daqueles recursos;
- d) os débitos referentes à 1ª e à 2ª. parcelas também foram agregados (peça 1, p. 453) e atualizados a partir do repasse da 2ª. parcela (peça 2, p. 160), ocorrido **em 24/8/2005**. É de se consignar que a 1ª. parcela foi repassada **em 20/12/2004**.

Os evidentes equívocos ocorridos na fase interna da TCE foram agravados no âmbito do Tribunal, visto que **a citação foi promovida no valor único de R\$ 82.246,97, atualizado a partir de 24/8/2005** — data do repasse da 2ª. parcela —, apesar de a maior parte do suposto débito ser referente ao conjunto das 3ª. e 4ª. parcelas, transferidas entre 16/8/2006 e 24/10/2007.

Houve a tentativa de correção desses sucessivos lapsos quando da 2ª. instrução (peça 48).

Diversamente daqueles que atuaram em etapas anteriores deste processo, o auditor instrutor procurou identificar a participação de cada um dos responsáveis pelas irregularidades apontadas nesta TCE (itens 44 a da instrução).

Nesse sentido, foi mantida a responsabilidade do IESA e dos Srs. Rogério Lopes e Carlos Schmidt, afastando a responsabilidade dos demais.

O afastamento se fundamentou nos seguintes documentos:

- a) Relações da Gerência Executiva e Conselho Fiscal do IESA, à peça 1, p. 259 e peça 46, p. 13, que permitiriam inferir que a Gerência Executiva do IESA seria segregada nas seguintes funções: gerência executiva *stricto sensu*, gerência administrativa-financeira e gerência de projetos;

- b) atas de reunião da Assembleia Geral do IESA, obtidos junto ao TC 018.624/2009-9 — no qual o Sr. Rogério Lopes foi responsabilizado pela omissão no dever de prestar contas do Convênio 205/2005 por ser o coordenador do projeto — apontam o então Gerente Executivo como responsável pela presidência das reuniões.

Ora, verificadas as duas Relações da Gerência Executiva referenciadas pelo auditor instrutor, constata-se que a segregação mencionada não existia ao tempo da gestão dos Srs. Oberdan Mascarenhas de Andrade, Rogério Lopes Meireles e Betânia da Silva Suzuki.

Ademais, há documentos nos autos, referentes a comunicações enviadas ao IESA, que foram dirigidos ao Sr. Oberdan Mascarenhas (peça 1, p. 165, 211 e 215 e p. 2, p. 490). O Sr. Oberdan Mascarenhas também assinou o documento que encaminhou a proposta de celebração do 1º aditivo, em 17/5/2005 (peça 1, p. 99). Portanto, não há elementos para afastar a sua responsabilidade.

Quanto à Sra. Betânia Suzuki — que, como mencionei, assinou o termo de convênio, em 9/12/2004, e o 1º termo aditivo, em 4/7/2005, em nome do Sr. Marcelo Garcia (peça 1, p. 83 e 151), além do 2º termo aditivo, em nome próprio —, ante o tempo decorrido (mais de dez anos) e não tendo sido a responsável chamada a se pronunciar até o momento, entendo que restaria prejudicado o exercício do contraditório e ampla defesa pela responsável, devendo ser mantido o seu afastamento.

Com relação ao Sr. Marcelo Garcia, a documentação constante dos autos dá conta de que ele atuou apenas na elaboração do plano de trabalho original, em outubro/2004. Ademais, conforme ata à peça 46, p. 21-22, ele deixou a Gerência Executiva do IESA em 18/7/2005. Assim, não haveria, em princípio, elementos para a manutenção da sua responsabilidade.

O mesmo entendimento se aplicaria ao Sr. Vandil Luiz Lima Nicácio, já que documentos aduzidos aos autos dão conta de que as tratativas efetuadas entre o INCRA e o IESA durante a sua gestão se deram na pessoa do Sr. Carlos Schmidt (peça 1, p. 287, 289, 399, 411-413, 423, 425, 429, 435-437, 445, 490).

Portanto, figurariam como responsáveis nestes autos, em princípio, o IESA e os Srs. Rogério Lopes Meireles, Oberdan Mascarenhas de Andrade e Carlos Schmidt.

Definido isso, a questão que sobressai é: qual o débito a ser atribuído a cada um dos responsáveis, considerando seus períodos de gestão?

Conforme tabela elaborada pela Secex-AP, o Sr. Oberdan Mascarenhas integrou a gerência do IESA durante todo o período de execução, assim, deveria ser a ele atribuído o mesmo débito do IESA.

Quanto ao Sr. Rogério Lopes, consta, à peça 47, que teria sido afastado da Gerência Executiva do IESA em Assembleia Geral ocorrida em **20/11/2006**, passando a ocupar o cargo de Gerente de Projetos. No entanto, por ter abandonado as funções do instituto desde aquela data, teria sido definitivamente afastado da direção do IESA por deliberação da Assembleia Geral ocorrida em 12/5/2007.

Assim, em princípio, o Sr. Rogério Lopes responderia por todas as irregularidades na execução das despesas entre 20/12/2004 (quando se deu a liberação da 1ª. parcela) até 19/11/2006, e, a partir de 20/11/2006, a responsabilidade recairia sobre o Sr. Carlos Schmidt.

Delimitados os períodos de responsabilidade, caberia, então, atribuir a cada responsável o débito que lhe seria correspondente.

Observe que, a despeito de as citações terem sido promovidas, equivocadamente, em parcela única de R\$ 82.246,97, houve a tentativa, quando da 2ª. instrução, de individualização do débito (item 86 – tabela 8). Nesse sentido, o auditor instrutor procurou delimitar as responsabilidades, considerando as datas dos repasses, as despesas glosadas e os períodos de gestão.

Especificamente quanto às 3ª. e 4ª. parcelas, chegou à seguinte definição:

- multa com pagamento de impostos – R\$ 627,93, a partir de 16/8/2006 – Sr. Rogério Lopes e IESA;
- não comprovação das despesas – R\$ 61.565,72, a partir de 27/12/2006 – Sr. Rogério Lopes e IESA;
- contrapartida não realizada – R\$ 6.897,85, a partir de 8/10/2007 – Sr. Carlos Henrique e IESA;
- divergência de valores de cheques – R\$ 1.156,39, a partir de 24/10/2007 – Sr. Carlos Henrique.

Embora louvável o esforço empreendido pelo auditor instrutor com vistas à correção das inúmeras falhas ocorridas na constituição desta TCE, entendo que, novamente, não tenha logrado êxito no seu intento:

- a) conforme o “Relatório Aplicação Financeira” (peça 1, p. 401-409), por meio do qual foi analisada a prestação de contas daquelas duas parcelas, houve o recolhimento em atraso das GPS referentes ao período de **janeiro/2006 a outubro/2007**, que ensejou o pagamento de multas no valor de R\$ 3.627,93. O documento não indica quando houve o recolhimento. A ausência dessa informação, associada ao fato de parte dos recolhimentos ser referente a período posterior à gestão do Sr. Rogério Lopes, impossibilita a atribuição a esse responsável da integralidade do débito apurado, como realizado pela unidade técnica;
- b) o mesmo relatório glosou o valor de R\$ 6.897,85, pertinente à divergência entre os valores de alguns cheques e as notas fiscais que a eles seriam correspondentes. Nesse caso, há a indicação da data de emissão de apenas três dos cheques: 195, em 30/8/2006, e 199, em 4/10/1996, durante a gestão do Sr. Rogério Lopes; e 200, em 7/2/2007, já na gestão do Sr. Carlos Henrique. Portanto, não há fundamento para atribuição da totalidade desse débito ao Sr. Carlos Henrique, como pretendido pela unidade técnica;
- c) quanto ao débito referente à contrapartida, R\$ 893,89 seriam referentes período 2004-2006, correspondendo ao valor líquido entre a “contrapartida a realizar” e a “contrapartida realizada”. Em 2007, a contrapartida não realizada seria de apenas R\$ 262,50. Portanto, a atribuição da totalidade do suposto débito ao Sr. Carlos Henrique restou equivocado;
- d) não houve indicação da origem ou da data da ocorrência das chamadas “despesas sem comprovação”, no valor de R\$ 64.565,72. Portanto, não há elementos para atribuí-las, na sua integralidade, ao Sr. Rogério Lopes.

Ora, como reconhecido pelo auditor instrutor à peça 48 (item 46):

(...) não constam dos autos os documentos de execução das despesas por parte do IESA. Se esses documentos constassem dos autos, seria possível identificar a conduta de cada responsável nas despesas executadas. Por conta disso, o INCRA e o Tribunal decidiram proceder à citação dos responsáveis pelo Instituto, nas diversas fases de execução do acordo, com base nos documentos disponíveis”.

Assim, se os “documentos disponíveis” não permitem “identificar a conduta de cada responsável nas despesas executadas”, entendo que não se mostrariam aptos a fundamentar as citações promovidas e, por decorrência, o julgamento deste processo.

A par do exposto, concluo que, ante a ausência, nos autos, da documentação necessária à quantificação e individualização do débito, não há como dar prosseguimento à apreciação do mérito destes autos, tal como proposto pela unidade técnica.

No caso, duas alternativas me parecem possíveis: a restituição desta TCE à unidade instrutiva, para que seja promovida diligência ao INCRA, com vistas à obtenção de toda a documentação remetida a título de prestação de contas, para análise e delimitação do débito e das responsabilidades; ou, o arquivamento destes autos, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, fundamentado art. 169, inciso VI, c/c o art. 212 do RI/TCU, cabendo a Vossa Excelência, na qualidade de presidente destes autos, deliberar acerca da alternativa que lhe parecer mais adequada ao caso.

Ministério Público, em 26 de setembro de 2016.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral