

GRUPO II – CLASSE ____ – Primeira Câmara

TC 013.986/2014-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Associação Amigos de Teodoro Sampaio (08.505.600/0001-13); Guilherme Cyrino Carvalho (210.515.198-10); José Eduardo Gomes de Moraes (092.899.238-14); Raimundo Pires Silva (022.766.778-64)

Representação legal: Diego Batella Medina (293.532/OAB-SP) e Vinicius Diniz Moreira (290.369/OAB/SP), representando Guilherme Cyrino Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVA AOS RECURSOS REPASSADOS POR FORÇA DO CONVÊNIO 1000/2007. APROVAÇÃO DE PLANO DE TRABALHO SEM ANÁLISE DA CAPACIDADE TÉCNICA DA CONVENIENTE. INOBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES ESSENCIAIS PARA A ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO E PARA A LIBERAÇÃO DOS RECURSOS. ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS SEM A DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA REGULAR EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONVÊNIO OU DA SUA EXECUÇÃO FÍSICA. CITAÇÃO. REVELIA DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex-SP e acolhida por seu corpo dirigente (peças 36, 37 e 38):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata o processo da tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra-SR-08), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDA), em desfavor da Associação Amigos de Teodoro Sampaio, CNPJ 08.505.600/0001-13, e do seu presidente, Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, CPF 092.899.238-14, devido à não aprovação da prestação de contas relativas ao Convênio 1.000/2007 (Siafi 373066), no valor de R\$ 182.000,00, celebrado entre a entidade e a autarquia federal, representada no ato pelo então Superintendente Regional, Sr. Raimundo Pires Silva (relatório do tomador anexo na peça 1, p. 697-729).*

2. *O objeto do convênio, firmado em 12/4/2007 e vigente até 31/12/2007, foi a “elaboração e acompanhamento técnico de projetos habitacionais para famílias assentadas, viabilizando, junto à Caixa Econômica Federal (CEF) a construção, reforma ou ampliação de unidades habitacionais” nos*

assentamentos localizados em 11 municípios na região do Mirante do Pontal de Paranapanema no estado de São Paulo, conforme o respectivo termo e plano de trabalho (peça 1, p. 123-135 e 137-145). O acompanhamento deveria ser realizado por profissionais capacitados, bem como os 5.000 projetos seriam elaborados conforme as exigências contidas na Resolução 460/2004 da CEF.

3. Para a execução do objeto, no período de 4/2007 a 9/2007, seriam demandados recursos no valor total de R\$ 150.000,00, com realização de despesa mensal com 2 projetistas, 3 técnicos de campo, 2 engenheiros, 3 veículos e 2 linhas telefônicas, locação de 1 imóvel e material de expediente, na forma constante no projeto apresentado em 30/3/2007 (peça 1, p. 24-39).

4. Em 12/6/2007 e 4/10/2007 foram firmados os termos aditivos ao convênio, nos respectivos valores de R\$ 18.000,00 e R\$ 14.000,00, com o acréscimo de 600 projetos cada um, a serem executados no período de 6/2007 a 9/2007 (peça 1, p. 213-221 e 327-331), tendo sido as respectivas minutas previamente aprovadas consoante a Informação 73/2007 e a 182/2007 emitidas em 28/5/2007 e 3/10/2007 pelo procurador federal, Sr. Paulo Sérgio Miguez Urbano (peça 1, p. 215 e 325). A acrescentar que a minuta do termo de convênio foi objeto de aprovação sob o aspecto técnico-jurídico na Informação 34, de 5/4/2007, pelo mesmo procurador jurídico (peça 1, p. 121).

5. Os planos de trabalho relativos ao 1º e 2º aditamentos foram aprovados em 12/6/2007 e em 4/10/2007 pelo Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, Superintendente Regional Substituto (peça 1, p. 223-231 e 333-347), assim como o relativo ao termo de convênio (peça 1, p. 137-145).

HISTÓRICO

6. As ordens bancárias (OB) abaixo foram emitidas pela regional de São Paulo/SP do Incra e creditadas na conta 167576 da entidade no Banco do Brasil, agência 2718-Teodoro Sampaio/SP:

Ordem Bancária	Emissão	Valor R\$	Peça 1	Crédito	Peça 1
2007OB900444	16/4/2007	150.000,00	p. 191	18/4/2007	p. 291
2007OB900859	13/6/2007	18.000,00	p. 273	15/6/2007	p. 303
2007OB901672	5/10/2007	14.000,00	p. 389	9/10/2007	p. 423

7. A prestação de contas apresentada em 19/7/2007 (peça 1, p. 275-309), abrangendo o período de 16/4/2007 a 25/6/2007, indicou, relativamente a 3.600 projetos, a execução de despesa, no montante de R\$ 100.856,92, conforme relação de pagamentos e extratos bancários, e a realização de receita no total de R\$ 168.815,13 (R\$ 168.000,00 provenientes do Incra/SP e R\$ 815,13 de aplicação financeira). A acrescentar que o relatório de atendimento não constou preenchido, na forma do Anexo X da Instrução Normativa-STN/MF 1/1997 (peça 1, p. 309).

8. O Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, Superintendente Regional Substituto, aprovou, em 9/2007, a prestação parcial de contas (peça 1, p. 311).

9. Sob o aspecto financeiro, as contas parciais foram aprovadas em 30/10/2007 pela responsável pelo setor de contabilidade (peça 1, p. 381): “Analisando a parte aritmética da prestação e contas, verificamos que a mesma está de acordo com o disposto na Norma de Execução/STN Nº 01/97, juntado todos os anexos necessários”. Em 1/11/2007, o Sr. Superintendente aprovou a prestação de contas parcial (peça 1, p. 382).

10. As contas relativas a 26/6/2007 a 31/12/2007, apresentadas em 10/6/2008 (peça 1, p. 391-427), indicaram, relativamente a 3.200 projetos, a execução de despesa no montante de R\$ 82.657,98, conforme relação de pagamentos e extratos bancários, e a realização de receita no mesmo total (R\$ 14.000,00 provenientes do Incra/SP, R\$ 129,77 - aplicação financeira, R\$ 300,00 - depósito bancário e R\$ 68.228,21 - saldo anterior). O relatório de execução do objeto foi firmado, em 10/6/2008, pelo vice-presidente da entidade, Sr. Francisco Luzimario de Lima (peça 1, p. 427).

11. O supervisor do convênio, Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, após discorrer sobre o objeto e a finalidade do convênio 1.000/2007, concluiu no relatório de acompanhamento subscrito em 6/2008 (peça 1, p. 429): “De acordo com os resultados e com a análise do relatório da conveniente, considero cumprido o objeto deste convênio”.
12. O parecer financeiro sobre as contas apresentadas em 16/6/2007, da responsável pelo setor de contabilidade, assinalou a necessidade de regularização (peça 1, p. 433):
- Falta cópia do despacho adjudicatório e homologação da licitação realizada ou justificativa para sua dispensa do item 32; do anexo V, às folhas 183, do credor Transportadora Lucas Castilho Ltda. – ME;*
Falta comprovante da devolução dos recursos [R\$ 344,82].
13. O ordenador de despesa, Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, devido ao envio da documentação faltante pela presidência daquela Associação (peça 1, p. 437-445), autorizou, em 21/1/2009, o setor de contabilidade a alterar o registro no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) da situação de “A COMPROVAR para COMPROVADO da prestação de contas final referente a três parcelas no valor R\$ 182.000,00 (cento e oitenta e dois mil reais), no cadastro de convênios do SIAFI” (peça 1, p. 449).
14. Entretanto, a responsável pela contabilidade registrou em 9/3/2009 a necessidade da regularização em razão da falta de cópias dos comprovantes dos pagamentos efetuados pela conveniente, tais como: recibo; notas fiscais e etc., conforme determina o artigo 30 da Instrução Normativa – STN 1/1997, e também pesquisa de preço dos itens do anexo V, folhas 124, 125, 126, 182 e 183 (peça 1, p. 453).
15. Ante a instauração de procedimento administrativo 1.34.009.000405/2008-90 pelo Ministério Público Federal, o ordenador de despesas, Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, manifestou-se, em 10/3/2009, pela instauração de sindicância para averiguar o cumprimento do objeto do convênio 1.000/2007 (peça 1, p. 455).
16. Consta na peça 1, p. 457, o expediente OF/PRM/PP/TC nº 1636/2008-ly, de 3/11/2008, por meio do qual a Procuradoria da República em Presidente Prudente/SP enviou cópias do procedimento administrativo nº 041/2008 instaurado a partir de denúncias veiculadas no período de 2006-2007 na imprensa local, e solicitou manifestações da Superintendência do Incra/SP a respeito dos fatos narrados, noticiando o uso indevido de recursos oriundos do governo federal, destinados a ONGs ligadas à reforma agrária, em especial verbas destinadas ao Programa Biodiesel – produção de pinhão-manso e mamona (peça 1, p. 457-463), envolvendo diversas organizações sociais daquela região do estado, beneficiárias de recursos públicos federais, além da Associação Amigos de Teodoro Sampaio – SP, constituída em 6/11/2006.
17. Em vista dos fatos denunciados pelo MPF, o Superintendente Regional, Sr. Raimundo Pires Silva, por Despacho de 16/3/2009, determinou que se instalasse imediatamente comissão de sindicância para verificação in loco, e comprovadas as irregularidades, abertura imediata de TCE (peça 1, p. 465).
- 17.1 Não constam dos autos respostas aos Ofícios 1.421, de 23/3/2009 e 1.520, de 30/3/2009, endereçados à Superintendência da CEF em Presidente Prudente/SP (peça 1, p. 473).
- 17.2 A comissão de sindicância supracitada foi instaurada por meio da Portaria 11, de 23/3/2009, do Superintendente Regional do Incra (peça 1, p. 471).
18. A entidade, mediante Ofício 1.419, de 23/3/2009, foi instada a sanear a irregularidade/pendência contida na prestação de contas final, ou adimplir a obrigação ou reparar o dano, e ainda foi solicitada documentação complementar (peça 1, p. 467-469).

19. *A presidência da comissão investigativa, no relatório de 29/5/2009 (peça 1, p. 477), concluiu pelo arquivamento do processo de sindicância, precedido de diligência à entidade “com o intuito de sanar as pendências apontadas pelo setor contábil desta Superintendência Regional”, para que, posteriormente, o gestor do convênio “venha a notificar a conveniente acerca de eventuais inconsistências e irregularidades, bem como se esgote as providências administrativas para a prestação de contas, nos termos do contido no relatório final da presente CSI”.*
20. *Então, foi expedida a Carta 41, de 4/12/2009, com o objetivo cientificar à presidência da Associação Amigos de Teodoro Sampaio sobre as pendências nas prestações de contas, conforme excerto a seguir (peça 1, p. 483):*
- *Falta de cópia dos comprovantes de pagamento, documentos fiscais referentes a todos os pagamentos efetuados pela Associação. Lembrando que todos os documentos fiscais deverão estar devidamente identificados com referência ao título e número do convênio conforme artigo 30 da IN STN 01/97;*
 - *Falta pesquisa de preço dos itens do anexo V.*
21. *A solicitação supra foi reiterada por meio da Carta 7, de 2/2/2010, e Carta 13, de 11/6/2010, respectivamente, ao presidente e à entidade (peça 1, p. 487-491 e 493), tendo sido esta última recebida em 19/2/2010 (peça 1, p. 495).*
22. *Considerando que a conveniente não atendeu as notificações, a chefia da Divisão de Administração solicitou, em 18/3/2010, ao ordenador de despesa, a alteração do registro no Siafi da situação do convênio, de “aprovado” para “inadimplente” (peça 1, p. 497), o que foi realizado em 23/3/2010 (peça 1, p. 501). Não consta o registro no processo da inscrição do responsável (pessoa jurídica identificada) no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin), na forma da Lei 10.522/2002. Todavia, as providências para inclusão no Cadin deverão ser tomadas após transitado em julgado o acórdão condenatório deste Tribunal, conforme o art. 4º da Decisão Normativa-TCU 126/2013, caso não comprovado o recolhimento da dívida, no prazo assinado.*
23. *A comissão sindicante, no relatório final de 29/3/2010 (peça 1, p. 509-514), entendeu ser necessário, previamente à instauração da tomada de contas especial então formulada pelo setor contábil ao Sr. Superintendente (peça 1, p. 503), esgotar os meios administrativos de apuração de inconsistências e irregularidades, de cobrança, bem como de eventual quantificação de débito do conveniente para com a União, citando Acórdãos do TCU nesse sentido.*
24. *A ata de deliberação da Comissão de Tomada de Contas Especial, de 29/5/2010, registrou a decisão de remeter os autos do processo administrativo ao Setor de Contabilidade para “se proceder à atualização do valor a ser cobrado ao concedente” bem assim “notificar a entidade beneficiária dos recursos do convênio, bem como seus representantes legais” (peça 1, p. 517).*
25. *A entidade foi notificada pela Comissão de TCE, por via do expediente de 22/6/2010, devido a não apresentação da prestação de contas final relativa ao Convênio 1.000/2007, para apresentar defesa ou recolher o valor devido (peça 1, p. 523-525). O original da notificação foi recebido em 25/6/2010 pelo presidente da entidade (peça 1, p. 525).*
26. *A notificada apresentou, em 25/8/2010, a competente defesa administrativa (peça 1, p. 567-583 e 585-588) alegando, por intermédio de escritório de advocacia, a regular execução do convênio e a comprovação da aplicação do valor de R\$ 14.000,00, objeto de alegada impertinência com o objeto do convênio (a Nota Fiscal 361, de 19/9/2007, indica se tratar de transporte de passageiros de 5 assentamentos/acampamentos ao município de Teodoro Sampaio/SP para participação no Seminário Regional sobre Biodiesel).*

27. *A responsável pelo setor de contabilidade anotou, em 8/2/2011 (peça 1, p. 601), a devolução, em 20/1/2009, do saldo não utilizado devidamente atualizado (R\$ 433,07 – peça 1, p. 445) e a glosa da despesa, no valor de R\$ 14.000,00, correspondente à nota fiscal anexa na peça 1, p. 585:*

- a) A nota fiscal não está devidamente identificada com referência ao título e número do convênio, na forma do artigo 30 da IN/STN/MF nº 01 de 15 de janeiro de 1997, lembramos ainda que tal identificação deveria ter sido providenciada à época de emissão da mesma;*
- b) não consta no corpo da nota fiscal a data limite para sua emissão;*
- c) não consta no corpo na nota fiscal informação sobre autorização para emissão;*
- d) A nota fiscal foi preenchida a mão, de forma não legível, onde ficou faltando informação referente à natureza da operação e Código (no campo próximo ao número da NF).*

28. *A notificação da entidade foi, então, expedida, em 16/2/2011, com o objetivo de obter o ressarcimento do valor então apurado (peça 1, p. 607-609). O original do expediente foi recebido em 17/2/2011 (peça 1, p. 609).*

29. *A Comissão de TCE informou à entidade sobre o indeferimento do recurso administrativo, mediante a Notificação 1, de 8/6/2011, tendo em vista a não apresentação da prestação de contas final acompanhada de comprovantes de despesa, tais como notas fiscais, faturas, recibos ou qualquer outro documento comprobatório, nos termos do caput do art. 30 da Instrução Normativa-STN/MF 1/1997, a importar em ausência de comprovação do total das despesas efetuadas. Quanto ao valor de R\$ 14.000,00, relativo ao repasse do 2º termo aditivo, além da ausência de justificativa para dispensa de licitação, a despesa efetuada com transporte de pessoas não era prevista no objeto do convênio, implicando desvio de finalidade, vedado pelo inc. IV do art. 8º da mesma IN (itens 26 e 27 da instrução). A decisão administrativa (peça 1, p. 635-645) foi comunicada ao representante da entidade (peça 1, p. 643).*

30. *O relatório da comissão de TCE, de 29/11/2012, anexo na peça 1, p. 697-724, foi tendente à responsabilização do representante da entidade (item II da cláusula segunda do termo de convênio, inc. VIII do art. 7º da IN-STN/MF 1/1997, art. 1º da IN-TCU 56/2006), por dano ao erário resultante da falta de apresentação de documentos comprovantes da regular execução financeira do convênio, aliado ao desvio de finalidade na aplicação de parte dos recursos (arts. 30 e 38, incs. I e II, alínea “c”, da IN-STN 1/1997), constando, ainda, o registro do seguinte quanto à ausência de documentação comprobatória da execução física (peça 1, p. 709):*

Os relatórios apresentados pela Convenente, "s.m.j.", se mostram de forma insatisfatória, sob o ponto de vista material, ou seja, o quantitativo físico de execução não resta demonstrado. Em que pese os relatórios de execução físico-financeira apontarem para a execução total do objeto proposto, verifica-se nos relatórios de prestação de contas (parcial e final) que o público alvo foi lançado de forma generalizada não se demonstrando quais foram os beneficiários e quais foram os projetos de assentamentos atendidos, para se verificar o quantitativo real de aplicação dos recursos utilizados no objeto do convênio.

31. *O tomador de contas consignou, ainda, a ausência de fiscalização, por parte do supervisor do convênio, na execução do objeto, nos termos do art. 22 da IN-STN 1/1997 (peça 1, p. 711):*

Por sua vez, os relatórios emitidos pelo supervisor do convênio, em especial o relatório sobre a prestação de contas final (fls. 214), acataram os relatórios apresentados pela convenente dando por cumprido o objeto do convênio, considerando, aparentemente, somente os dados apresentados nos relatórios de execução físico-financeira (fls. 138 e 196).

32. O presidente, Sr. José Eduardo Gomes da Silva, CPF 092.899.238-14, e a entidade, foram inscritos em 22/3/2012 na conta Diversos Responsáveis do Siafi devido, respectivamente, a “falta/irregularidade de comprovação” e a “irregularidade de comprovação” (peça 1, p. 749-750), dando-se atendimento aos termos das orientações da Secretaria Federal de Controle Interno/CGU/PR e da Auditoria Interna do Incra (peça 1, p. 743-753).
33. Em decorrência, foi necessária a elaboração, em 2/4/2012, do relatório complementar de TCE para fazer constar a responsabilidade solidária da entidade conveniente e do seu gestor (peça 1, p. 758-762).
34. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFCI/CGU/PR), certificou, em 14/4/2014, a irregularidade das contas tratadas no processo (peça 1, p. 788) pelos fundamentos articulados no Relatório de Auditoria 511, de 8/4/2014, no sentido de o débito apurado no processo ser atribuído solidariamente aos agentes identificados (peça 1, p. 784-787).
36. O parecer do dirigente do órgão de Controle Interno, concluiu, em 14/4/2014, ante o teor do relatório e certificado de auditoria, pela irregularidade das contas (peça 1, p. 789), e o Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União encaminhou, em 28/4/2014, o processo de TCE para conhecimento do Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento Social (peça 1, p. 790-791).
37. O pronunciamento ministerial de 6/5/2014 foi no sentido de atestar o conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria bem como do parecer da SFCI/CGU sobre o processo de Tomada de Contas Especial e determinar o encaminhamento deste ao órgão de controle externo com vistas ao julgamento das contas do responsável, nos termos da Constituição Federal (peça 1, p. 793).
38. Esta Secretaria, nas peças 3 e 4, posicionou-se favoravelmente a citar os responsáveis em razão das irregularidades apontadas nos autos, proposta esta acolhida pelo Relator (peça 5).
- 38.1 Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 5), foi promovida a citação da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes Moraes, mediante os Ofícios Secex/SP 2320/2014 (peça 8) e 2321/2014 (peça 9), respectivamente, datados de 3/10/2014.
39. Apesar de a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes Moraes terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 10 e 11, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.
40. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, esta Secretaria propôs que os responsáveis fossem considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
41. Diante da revelia da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes Moraes e inexistindo nos autos elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, esta unidade técnica propôs que suas contas fossem julgadas irregulares e que os responsáveis fossem condenados em débito, bem como que lhes fosse aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
42. O Ministério Público, no Parecer de peça 16, anuiu com a proposta desta Secretaria (peças 13-15).
43. Por seu turno, divergindo do posicionamento desta Unidade Técnica e do Ministério Público, o Ministro-Relator, no Despacho de peça 17, observou que esta Corte já havia apreciado outra tomada de contas especial similar (TC 005.362/2013-0), também instaurada pelo Incra-SR-08 contra a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, em razão de irregularidades na execução do Convênio 22000/2007.

44. *No mencionado processo, o Ministro-Relator teceu considerações sobre a participação do Sr. Raimundo Pires Silva, ex-superintendente Regional do Incra/SP, e do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, que era o ex-superintendente substituto do órgão e atuava como supervisor do convênio, nos danos averiguados na TCE.*

45. *Atentando para as semelhanças desta TCE e do TC 005.362/2013-0, o Ministro julgou que os citados gestores também deveriam ser solidariamente chamados pelo débito apurado.*

46. *Assim, o Relator restituiu os autos para que esta Secex citasse os Srs. Guilherme Cyrino Carvalho e Raimundo Pires Silva pelo montante integral do débito apurado nos autos, solidariamente com os responsáveis já citados, em decorrência das seguintes ocorrências:*

a) aprovação de plano de trabalho do Convênio 1000/2007 sem análise da capacidade técnica da Associação Amigos de Teodoro Sampaio, fato evidenciado por se tratar de entidade recentemente constituída, com poucos associados e sem o registro de haveres financeiros em seus demonstrativos contábeis;

b) descumprimento do disposto no art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997, que estabelece que o plano de trabalho deve caracterizar de modo preciso o serviço objeto do convênio ou nele envolvido, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas e prazos de execução, o que não ocorreu no caso presente, haja vista que o citado documento teve como único detalhamento a “Transferência para entidades privadas/Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”;

c) inobservância das formalidades essenciais para a alteração do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne aos aditamentos do citado convênio, pois ocorreu assinatura de aditivos em que o conveniente requeria tão somente o “aporte de recursos financeiros para darmos continuidade a elaboração e acompanhamento dos projetos técnicos em virtude de ter ocorrido o aumento no número de famílias”, sem qualquer informação adicional sobre a necessidade e o destino dos recursos;

d) deficiência no dever geral de supervisão dos subordinados;

e) ausência de fiscalização, por parte do supervisor do convênio, na execução do objeto, nos termos do art. 22 da IN-STN 1/1997;

f) análise e aprovação de prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física.

46.1 *Em complemento, o Relator determinou que a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes fossem cientificadas do teor da citada decisão para, se desejarem, manifestarem a respeito.*

47. *A citada Associação e o Sr. Moraes foram notificados a respeito do teor do Despacho de peça 17 por meio dos Ofícios 2356 e 2357/2015 (peças 22 e 23), conforme atestam, respectivamente, os AR's de peças 25 e 26.*

48. *Em razão de o Sr. Moraes e a Associação não terem se manifestado, somos de opinião de que, em relação a esses responsáveis, deve ser mantida a proposta de peça 13, já mencionada no item 41.*

49. *Os Srs. Guilherme Cyrino Carvalho e Raimundo Pires Silva foram citados, solidariamente, com a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, por meio, respectivamente dos Ofícios 3652/2015, de 10/12/2015, e 2.355/2015 de 20/8/2015 (peças 29 e 24).*

50. *Os responsáveis tomaram ciência dos mencionados ofícios conforme Aviso de Recebimento de peças 27 e 30.*

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa - Sr. Guilherme Cyrino Carvalho

51. *As alegações de defesa do Sr. Carvalho podem ser sintetizadas nos pontos a seguir (peça 33):*

a) prescrição, considerando o disposto no art. 1º do Decreto 20.910/1932 c/c art. 142 da Lei 8.112/1990 (peça 33, p.2);

b) não constam os aspectos que levaram ao entendimento pela sua responsabilização, em desacordo com contido no art. 10, inciso I, alínea 'e' da IN/TCU 71/2012 (p. 2-3);

c) foi exigida a restituição dos valores questionados na TCE, sem ao menos verificar se teve ou não participação direta ou se tirou vantagem, em afronta ao princípio do contraditório e da ampla defesa (p. 3-4);

d) a escolha da Associação Amigos de Teodoro Sampaio foi feita pelo MDA, logo sua participação como agente do Incra seria impossível (p. 4);

e) foi vítima da fraude praticada pela citada Associação (p. 4);

f) todos os seu atos, como agente do Incra, contaram com respaldo técnico e jurídico, bem como com a supervisão de órgãos superiores (p. 5);

g) determinou que fosse realizada análise minuciosa das contas, de modo a evitar uma fraude (p. 5);

h) não consta nos autos qualquer indício de que tenha agido de má-fé, negando-se a tomar atitudes em relação às irregularidades existentes (p. 6);

i) questiona como poderia haver conluio entre Superintendentes do Incra e membros da associação se a entidade era cobrada para a entrega pormenorizada da prestação de contas (p. 5);

j) após a ocorrência do menor indício de fraude, foi suspenso o convênio. Após constatação de irregularidade, foi requerido a instauração de TCE. Assim não se pode falar em omissão (p. 5);

k) o processo não pode prosseguir em razão da não existência de qualquer conduta sua dolosa ou culposa (p. 6);

l) não auferiu qualquer vantagem patrimonial, não concorreu para a apropriação indevida de recursos públicos pela citada associação e não há qualquer relação entre os desvios e a atuação funcional dolosa ou culposa (p. 6-7);

m) não provocou atraso nos trabalhos de análise por parte do Incra (p. 9);

n) em momento algum deu causa ao dano juntamente com outra pessoa (p. 9)

Análise

52. *Quanto à alegação de prescrição, o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, ao prever a possibilidade de prescrição de ilícitos administrativos, ressalva as respectivas ações de ressarcimento. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que as mencionadas ações de danos decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26210-9/DF.*

53. *No mesmo diapasão, em sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU 282, deixando assente o entendimento de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".*

54. *No tocante ao “relato das situações e dos fatos, com indicação dos atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos de cada um dos responsáveis que deram origem ao dano” (art. 10, inciso I, alínea ‘e’ da IN/TCU 71/2012), em relação ao Sr. Carvalho, o Ministro-Relator, no despacho de peça 17, em seu item 11, assim se posicionou para atribuir a responsabilidade ao supervisor do dos débitos apurados:*

11. O Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, na condição de Superintendente Regional Substituto do Incra/SP, teve ampla participação em todas as etapas da aprovação e execução do citado convênio. Aprovou o plano de trabalho (peça 1, fl. 145); encaminhou a minuta do convênio e dos seus aditivos para análise do setor jurídico (peça 1, fls. 119, 213, 323); solicitou e assinou os empenhos (peça 1, fls. 146, 193, 233 e 361); autorizou a liberação dos recursos (peça 1, fl. 271 e 387) e assinou o citado convênio e o seu primeiro aditivo em substituição ao Sr. Raimundo Pires Silva (peça 1, fl. 135/221). Por fim, assinou relatório de acompanhamento do convênio considerando cumprido objeto conveniado sem que houvesse nenhuma comprovação de sua execução física e financeira (peça 1, fl. 429).

(...) o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho aprovou, em 9/2007, a primeira prestação de contas parcial, sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física (peça 1, p. 311).

15. No que tange à segunda prestação de contas do convênio, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, após discorrer sobre o objeto e a finalidade do citado ajuste, concluiu no relatório de acompanhamento subscrito em 6/2008 (peça 1, p. 429): “De acordo com os resultados e com a análise do relatório da convenente, considero cumprido o objeto deste convênio”. O mesmo responsável autorizou, em 21/1/2009, o setor de contabilidade a alterar o registro no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) da situação de “A COMPROVAR” para “COMPROVADO” da prestação de contas final no cadastro de convênios do SIAFI (peça 1, p. 449), ainda que existente a necessidade da regularização em razão da falta de cópias dos comprovantes dos pagamentos efetuados pela convenente, conforme determina o artigo 30 da Instrução Normativa - STN 01/1997, e também pesquisa de preço dos itens do anexo V, folhas 124, 125, 126, 182 e 183 (peça 1, p. 453).

55. *Desse modo, não cabe acolher a alegação de que não foram apontados elementos que levem a sua responsabilização. Além disso, a responsabilização pelo débito independe de o gestor ter auferido ou não vantagem pela sua omissão ou pelos seus atos praticados, bem como se terá recursos para pagar o citado débito, ou seja, da efetividade ou não da posterior cobrança do débito e restituição aos cofres públicos.*

56. *Além do prazo contido no Ofício de Citação 3652/2015 (peça 29), esta Corte concedeu mais 30 dias para apresentação de alegações de defesa, não havendo, portanto, qualquer cerceamento ao princípio do contraditório e da ampla defesa (peça 32).*

57. *Não localizamos, nos autos, qualquer elemento indicando que a escolha da mencionada associação foi feita pelo MDA e não pelo Incra/SP. Por outro lado, não há, nos autos, comprovação de que a escolha da entidade se deveu exclusivamente ao Sr. Carvalho, que ocupava apenas o cargo de dirigente substituto.*

58. *A princípio, a celebração do convênio com a citada associação não está entre os casos de vedações contidas no art. 5º da IN STN 1/997.*

59. *O responsável não se pronunciou sobre a falta de análise da capacidade técnica da Associação Amigos de Teodoro Sampaio, quando da aprovação do plano de trabalho.*

60. O art. 4º, § 1º, da IN STN/1/1997 dispunha que os instrumentos e aditivos somente poderiam ser celebrados após a aprovação pela autoridade competente, que fundamentaria sua decisão em pareceres das unidades técnica e jurídica.

61. Localizamos apenas o parecer jurídico (Informação SR/08/J 0034/2007- peça 1, p.121) respaldando a decisão de celebrar o Convênio 1000/2007, ou seja, não consta dos autos que o programa de trabalho tenha sido avaliado pelo setor técnico para averiguar a sua viabilidade. O 1º Termo aditivo e o 2º Termo aditivo também foram analisados apenas pelo setor jurídico (peça 1, p. 214 e 325).

62. Prosseguindo, no plano de trabalho do citado convênio (peça 1, p. 137-145), em seu item 5, consta genericamente no campo Natureza de Despesa a especificação a seguir: “transferência para entidade privada/outros serviços” – R\$ 150.000,00. No entanto, no projeto para celebração do convênio apresentado pela entidade encontram-se detalhadas as despesas que deveriam ser realizadas para a execução do convênio (peça 1, p.30):

Especificação	Valor unitário	Quantidade	Período/ Mês	Valor Total
Engenheiros	4.000,00	2	6	48.000,00
Projetistas	650,00	2	6	7.800,00
Técnico de Campo	650,00	3	6	11.700,00
Combustível	3.000,00		6	18.000,00
Veículo	2.000,00	3	6	36.000,00
Linha telefônica	1.000,00	2	6	12.000,00
Imóvel (locação)	1.000,00	1	6	6.000,00
Materiais de expediente	1.750,00			10.500,00
Total				150.000,00

62.1 Além disso, no projeto apresentado pela Associação (peça 1, p. 24-39), a nosso ver, constam as informações constantes no art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997, ou seja, o serviço objeto do convênio ou nele envolvido, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas e prazos de execução.

62.2 Trata-se, portanto, de uma falha formal, em que as informações constantes no projeto apresentado pela entidade não foram adequadamente inseridas e especificadas no plano de trabalho.

63. Em que pese a existência das informações requeridas no art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997, a viabilidade do projeto apresentado pela Associação deveria ter sido adequadamente analisada pelo setor técnico competente do órgão.

64. Em relação aos aditivos (1º aditivo, de 12/6/2007 – peça 1, p. 217-231; 2º aditivo, de 4/10/2007 – peça 1, p. 327-345), de fato não constam as informações requeridas no art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997 para sua celebração, em especial o detalhamento das despesas a serem realizadas e os respectivos custos.

65. Não nos parece correto afirmar que o Sr. Carvalho foi vítima de fraude da entidade, mas, sim, que poderia evitar ou pelo menos minimizar os danos caso a viabilidade técnica do convênio fosse melhor estudada.

66. Em momento algum foi afirmado que ocorreu conluio entre os dirigentes a mencionada Associação.

67. *Importa descrever, sucintamente, as principais ocorrências antes de o Sr. Carvalho adotar providências no sentido de averiguar possíveis irregularidades:*

a) *o convênio foi assinado em 12/4/2007 (peça 1, p. 123-135);*

b) *o 1º Aditamento foi celebrado em 12/6/2007 (peça 1, p. 217-221);*

c) *a prestação de contas referente ao convênio original e do 1º aditamento foi apresentada em 19/7/2007 (peça 1, p. 275-309). O Sr. Carvalho aprovou a prestação parcial em 9/2007 (peça 1, p. 311). Considerando que ele se refere em seu parecer ao atendimento de 5000 famílias, presume-se que foi analisado apenas o convênio original;*

d) *a prestação de contas referente ao convênio original e o 1º aditivo foi aprovada em 1/11/2007 pelo Sr. Raimundo Pires Silva (peça 1, p. 382);*

e) *o 2º Termo Aditivo foi celebrado em 4/10/2007 (peça 1, p. 327-331);*

f) *o Jornal “O Imparcial”, de 28/11/2007, que inclusive procurou o Incra para a elaboração da reportagem, relatou que o Prefeito, presidente da Câmara e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Teodoro Sampaio afirmaram desconhecer a existência da Associação Amigos de Teodoro Sampaio (peça 1, p.461). O mesmo órgão de imprensa, em 25/11/2007, destacou que o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, presidente da Associação, era denunciado pelo Ministério Público pelo desvio de recursos do programa de reforma agrária (peça 1, p. 463);*

g) *em 10/6/2008 foi apresentada a prestação de contas final (peça 1, p. 391-427). Em razão do disposto na cláusula sétima c/c cláusula nona, o conveniente tinha até 60 dias após o término do convênio (31/12/2007) para apresentar a prestação de contas final (peça 1, p. 129);*

h) *o Sr. Carvalho, no Relatório de Acompanhamento do Convênio datado de 6/2008, considerou cumprido o objeto do Convênio 1000/2007 (peça 1, p. 429);*

i) *em 16/6/2008 o Sr. Carvalho solicitou ao setor de contabilidade a análise da prestação de contas (peça 1, p. 431);*

j) *em 4/7/2008, o Contador do órgão encontrou pendência de assinaturas e de documentos, solicitando a solução das mesmas o mais breve possível (peça 1, p. 433);*

k) *a entidade apresentou documentação de peça 1 (p. 437-445) para solucionar as pendências. Não consta a data que esses documentos foram encaminhados ao Incra;*

l) *a Procuradoria da República em Presidente Prudente, por meio do Of/PRM/PP/TC 1636/2008-ly, de 3/11/2008, alertou sobre o uso indevido de recursos de origem federal pela Associação Amigos de Teodoro Sampaio (peça 1, p. 457);*

m) *em 20/1/2009, o Sr. Carvalho solicitou ao setor de contabilidade que desse prosseguimento à análise da prestação de contas da referida associação (peça 1, p. 447);*

n) *na mesma data, o Superintendente substituto autorizou alteração da situação do convênio no Siafi de ‘a comprovar’ para ‘comprovado’ (peça 1, p. 449);*

o) *em 9/3/2009, o contador do Incra entendeu que faltavam cópias dos pagamentos efetuados pela conveniente, tais como recibo e notas fiscais, bem como pesquisa de preços, solicitando a solução dessa pendência (peça 1 p. 453-454); e*

p) *em 10/3/2009 (peça 1, p.455), o Sr. Carvalho propôs ao Superintendente Regional/SP que fosse realizada sindicância junto à associação para apurar o que efetivamente foi executado;*

68. *Considerando que as notícias de possíveis irregularidades na citada Associação vinculadas pelo Jornal ‘O Imparcial’ datam de final de novembro de 2007, e que uma providência mais efetiva por parte do Sr. Carvalho foi adotada apenas em março de 2009, somos de opinião de*

que o mencionado responsável não adotou, tempestivamente, medidas adequadas para averiguar o fato.

69. No entanto, a última parcela do repasse foi transferida em 9/10/2007, portanto anteriormente às denúncias veiculadas na imprensa. Ou seja, mesmo que o responsável tivesse sugerido a instauração de uma sindicância tempestivamente, ainda assim o dano ao erário não teria sido evitado, não havendo, para o caso concreto, relação entre demora para adoção de providências pertinentes e o prejuízo aos cofres públicos.

70. O simples fato de ter celebrado convênio junto à entidade com pouco tempo de funcionamento por si só não é, a nosso ver, razão para imputar ao Sr. Carvalho a devolução dos valores repassados à citada associação.

71. Prosseguindo, não há em uma análise preliminar, indícios de que dois engenheiros, dois projetistas e três técnicos em campo, conforme previsto no projeto, não pudessem de fato contribuir com a elaboração e acompanhamento da execução de projetos habitacionais para assentados, já que se trata de moradias relativamente simples, que aparentemente não demandariam soluções complexas e diferenciadas de uma unidade habitacional para outra.

72. Por outro lado, ocorreu clara deficiência no processo de acompanhamento da execução do convênio, fato esse que contribuiu para aprovar as prestações de contas parcial baseada apenas em informações repassadas pelo convenente. O art. 28 da IN STN 1/2007 determina que na prestação de contas conste a relação de pagamentos e não que sejam encaminhados todos documentos hábeis, já que estes devem ser mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que foram contabilizados, à disposição dos órgãos de controle.

72.1 Assim, apenas uma vistoria in loco, com visita às famílias agraciadas com os projetos/consultoria técnica, selecionadas por amostragem, poderia assegurar, com relativa segurança, que os projetos foram realmente elaborados e a sua execução acompanhada de técnicos capacitados. Ou seja, em caso de fraude, como parece ser no presente caso, a mera análise documental seria pouco eficaz, razão pela qual entendemos que o ato do ex-dirigente substituto de aprovar a prestação de contas parcial não contribuiu decisivamente para a ocorrência do dano.

72.2 Por outro lado, os gestores poderiam ter determinado uma diligência in loco em 2007, ante os indícios de fraude, logo após as notícias vinculadas na imprensa. Ao contrário, continuaram realizando a análise “formal” da prestação de contas como se nada estivesse acontecendo.

72.3 Além dos fatos noticiados na imprensa, consta dos autos, na peça 1, p. 457, que a Procuradoria da República em Presidente Prudente enviou, em 3/11/2008, cópias do procedimento administrativo nº 041/2008, noticiando o uso indevido de recursos do governo federal, especialmente com relação ao Programa de Biodiesel, envolvendo a ONG. Embora não tenha sido o mesmo convênio, o possível envolvimento da citada ONG em irregularidades demandava, a nosso ver, providências mais efetivas que o simples exame documental da prestação de contas.

73. Por outro lado, supondo que o dirigente substituto tivesse rejeitado a prestação de contas inicial, poderia se afirmar que não teria havido qualquer débito? A nosso ver, independentemente de uma boa avaliação da prestação de contas, o dano inicial de R\$ 150.000,00 não sofreria qualquer alteração.

74. E, por fim, os documentos de peça 33 (p. 11-62) apresentados pelo responsável não guardam relação com o Convênio 1000/2007 e referem-se ao Convênio 22.000/2007.

Alegações de defesa – Sr. Raimundo Pires Silva

75. O Sr. Raimundo Pires Silva, nas alegações de defesa de peça 28, manifestou que a matéria foi examinada e julgada de forma expressa e conclusiva no TC 018.871/2008-1 (Acórdão TCU 4.067/2009 – 2ª Câmara) e TC 020.640/2010-2 (Acórdão 1.602/2015- TCU- 1ª Câmara).

76. No TC 020.640/2010-2, que trata da Prestação de contas do Incra/SP, referente ao exercício de 2009, o Sr. Silva basicamente transcreveu trechos do Relatório de Auditoria 208.039 da Controladoria Geral da União (peça 2 do TC 020.640/2010-2; peça 28, p.1-3).

77. Segundo o Sr. Silva, os itens relatados pela CGU relativos a impropriedades no Convênio 01000/2007 em apreço constaram expressamente na instrução preliminar de peça 2, p. 81-92, do TC 020.640/2010-2, que foi acolhida pelas instâncias superiores desta Corte de Contas, redundando no acórdão 1602/2015 –TCU- 1ª Câmara.

78. O TC 018.871/2008-1 trata da prestação de contas do Incra/SP referente ao exercício de 2007, que foi julgado regular com ressalvas, conforme Acórdão 4.067/2009 – TCU – 2ª Câmara.

Análise

79. As condutas atribuídas ao Sr. Raimundo Pires Silva para a imputação de responsabilidade, contidas no despacho do Exmo. Relator, foram (peça 17):

- falhas no seu dever de supervisionar os seus subordinados;
- aprovou o plano de trabalho (peça 1, fl. 347) e assinou o segundo termo aditivo ao citado convênio (peça 1, fl. 331)
- não houve observância das formalidades essenciais para a alteração do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne aos aditamentos do convênio, pois ocorreu assinatura de aditivos em que o conveniente requeria tão somente o “aporte de recursos financeiros para darmos continuidade a elaboração e acompanhamento dos projetos técnicos em virtude de ter ocorrido o aumento no número de famílias”, sem qualquer informação adicional sobre a necessidade e o destino dos recursos
- aprovou as prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física (peça 1, p. 277, 381/382 e 393).

80. Este Tribunal já se pronunciou favoravelmente à responsabilização do gestor com base na culpa in eligendo, ou na culpa in vigilando, a exemplo do Acórdão 1.088/2004-TCU-Plenário, ressaltando, por outro lado, que não se pode exigir do gestor sua onipresença e onipotência sob pena de dele se exigir condições sobre-humanas para o exercício do cargo ou função (Acórdão 7.778/2014-TCU-2ª Câmara).

81. O Sr. Raimundo Pires Silva alegou, basicamente, que a matéria questionada já foi apreciada de forma expressa e objetiva por esta Corte de Contas, situação esta que, de acordo com a ressalva inserta art. 206 do RI/TCU, impediria a aplicação de débito ou multa em outros processos, exceto eventual recurso interposto pelo Ministério Público (dentro do prazo de 5 anos - art. 288 do RI/TCU). Nesse contexto, o art. 206 do RI/TCU dispõe:

Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.

81.1 Esta norma foi incluída a partir da Resolução-TCU 246/2011. Anteriormente (Resolução-TCU 155/2002), a decisão definitiva vedava a imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constassem como responsáveis os mesmos gestores.

81.2 Portanto, o atual RI/TCU prevê a possibilidade de aplicação de multa ou imputação de débito a responsáveis cujas contas tenham sido julgadas, desde que a matéria não tenha sido examinada de forma expressa e conclusiva nesses autos.

82. O TC 020.640/2010-2 refere-se à prestação de contas de 2009 do Incra/SP, ou seja, os atos praticados pelos responsáveis em 2007 não foram julgados nas referidas contas. Este Tribunal, ao apreciar referido processo, julgou regulares com ressalva as contas dos Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho (Acórdão 1.602/2015- TCU- 1ª Câmara).

82.1 Na ocasião foi atribuída ao Sr. Silva a responsabilidade pelas ressalvas apontadas no item 11, alíneas 'a' a 'n' da instrução de peça 13 do TC 020.640/2010-2 e ao Sr. Carvalho a responsabilidade pelas ressalvas constantes no mencionado item 11, alíneas 'o' a 't'. A ressalva apontada no item 11, alínea 'a', da instrução de peça 13 do mencionado processo, deveu-se a constatação de que o Sr. Silva ainda não havia instaurado, quando da auditoria da CGU em junho de 2010, tomada de contas especial em relação ao Convênio 1000/2007.

83. Por outro lado, no TC 018.871/2008-1, relativo à prestação de contas do Incra/SP referente ao exercício de 2007, as seguintes irregularidades foram tratadas expressamente na instrução inicial desta Secretaria:

ausência de acompanhamento e fiscalização de convênios. Foram avaliados, por amostragem, os mecanismos de controle e acompanhamento das transferências concedidas pela Entidade. A análise revelou a ausência de acompanhamento da execução do convênio, assim como a falta de designação formal de servidor responsável pela fiscalização, evidenciando fragilidade dos controles internos da entidade e o descumprimento do art. 23 da IN ST 01/1997 (fls. 202 do TC 018.871/2008-1).

ausência de justificativa técnica do aditivo ao Convênio 01000/2007, no valor de R\$ 32.000,00, e da comprovação do atendimento ao objeto. Trata-se de convênio celebrado com a Associação Amigos de Teodoro Sampaio, no Estado de São Paulo, com o objetivo de elaboração e acompanhamento técnico de projetos habitacionais para 5.000 famílias assentadas, no valor de R\$ 150.000,00. O convênio original, como também a ampliação do valor em R\$ 32.000,00, foi celebrado sem que informassem o critério adotado para selecionar os beneficiários. Não consta do processo a demonstração dos projetos realizados ou outra evidência acerca do atendimento às 5.600 famílias (fls.203-204 do TC 018.871/2008-1).

84. Na ocasião, esta Corte de Contas manifestou a concordância com os pareceres emitidos nos autos, julgando as contas dos Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho, regulares com ressalvas, bem como determinou à Superintendência Regional do Incra/SP que (Acórdão TCU 4.067/2009-TCU-2ª Câmara):

1.5.1.2. ao celebrar convênios:

1.5.1.2.1. promova o efetivo acompanhamento e fiscalização de sua execução, designando profissional tecnicamente capacitado a fiscalizar os projetos, nos termos do art. 23 da IN/STN 01/97 e da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, arts. 51 a 54;

1.5.1.2.2. junte documentação técnica, ao realizar aditivos financeiros, que justifique a necessidade de revisão do plano de trabalho, resultando na ampliação do objeto, na revisão dos custos previstos inicialmente ou em outra causa pertinente, nos termos do art. 4º da IN/STN 01/97 e dos arts. 37 e 38 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.

85. Desta forma, considerando que esta Corte já se pronunciou expressamente a respeito das irregularidades (fiscalização deficiente de convênios e aditivos sem justificativa técnica), envolvendo o convênio em tela, somos de opinião que, em razão da ressalva constante no art. 206 do RI/TCU, fica prejudicada a aplicação de multas ou imputação de débito.

86. Além disso, a nosso ver, a relação causa efeito entre os atos praticados pelo gestor e o débito não é clara, razão pela qual sugerimos julgar as contas dos gestores regulares com ressalva. No caso do Sr. Silva, mesmo que ele tivesse rejeitado as contas parciais da Associação, ainda assim o dano ao erário dessas parcelas não seria evitado, uma vez que, conforme referido anteriormente, a maior parte dos recursos do convênio (R\$ 150.000,00) foi repassada em uma única parcela, em 16/4/2007, além do fato de que a mera análise documental não conduziu inicialmente à rejeição das contas, o que seria viável se tivesse ocorrido ao menos uma diligência in loco para analisar a execução do convênio.

CONCLUSÃO

87. Diante da revelia da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes Moraes e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão do achado a seguir (itens 41 e 48):

87.1 **Situação encontrada:** não aprovação da prestação de contas relativas ao Convênio 1.000/2007 devido à ausência de apresentação de documentos fiscais, atinentes a despesa no montante de R\$ 168.000,00, e de comprovação da execução física e do atingimento dos objetivos pactuados (elaboração e acompanhamento técnico de 6.200 projetos habitacionais para famílias assentadas na região de Pontal do Paranapanema/SP, junto à CEF, no período de 4/2007 a 9/2007) e ainda devido a irregular aplicação dos recursos financeiros (desvio de finalidade do valor correspondente a R\$ 14.000,00).

87.2 **Critérios:**

- cláusulas 2ª, II, 'c', e 5ª, 'a' do Termo de convênio;
- arts. 28, 30 e 31, §1º, I da Instrução Normativa - STN 1/1997;
- art. 71, inciso II, da Constituição Federal;
- arts. 1º, inciso I, 8º da Lei 8.443/1992.

87.3 **Evidências:** parecer do setor de contabilidade de 9/3/2009 registrando a ausência de cópia dos comprovantes de despesa na prestação de contas final (peça 1, p. 453); Ofício 1.419, de 23/3/2009, da comissão de sindicância administrativa e endereçada à entidade para a devida comprovação da execução física e financeira do objeto pactuado (peça 1, 467-469); Cartas 41, de 4/12/2009, 7, de 2/2/2010, e 13, de 11/6/2010 para a regularização das contas (peça 1, p. 483, p. 487-491, 493 e 495).

87.4 **Nexo de causalidade:** a conduta de não apresentar contas de convênio em conformidade com o termo e normativo aplicável importou em dano ao erário, não se verificando, em princípio, por todo o contido no processo, excludentes de responsabilidade, devendo-se atribuir o dano à responsabilidade solidária dos agentes privados, no montante original de R\$ 182.000,00.

87.5 **Débito:**

Ocorrência	Valor Original (R\$)
18/4/2007	150.000,00 (D)
15/6/2007	18.000,00 (D)
9/10/2007	14.000,00 (D)
20/1/2009	433,07 (C)

Valor atualizado até 29/2/2016: R\$ 488.255,05

88. *Em relação aos ex-dirigentes do órgão, Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho, sugerimos julgar as respectivas contas regulares com ressalvas, considerando que:*

a) a matéria já foi apreciada no TC 018.871/2008-1, que trata da prestação de contas do Incra/SP referente ao exercício de 2007;

b) não há indícios de que os ex-dirigentes tenham auferido benefício pessoal da irregularidade; e

c) o nexo de causalidade entre os atos de gestão e o dano não é evidente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. Raimundo Pires Silva, CPF 022.766.778-64, e Guilherme Cyrino Carvalho, CPF 210.515.198-10, dando-se-lhes quitação;

*b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Associação Amigos de Teodoro Sampaio (conveniente - CNPJ 08.505.600/0001-13) e do Sr. José Eduardo Gomes de Moraes (presidente da entidade conveniente - CPF 092.899.238-14), condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:*

Débito:

Ocorrência	Valor Original (R\$)
18/4/2007	150.000,00 (D)
15/6/2007	18.000,00 (D)
9/10/2007	14.000,00 (D)
20/1/2009	433,07 (C)

Valor atualizado até 29/2/2016 (com juros): R\$ 488.255,05.

Irregularidade: *não aprovação das contas do Convênio 1.000/2007, firmado em 12/4/2007, devido à omissão na apresentação de documentos fiscais, tais como notas fiscais e recibos devidamente identificados com referência ao convênio, e também na comprovação da execução física e atingimento dos objetivos pactuados, pois o público alvo foi lançado de forma generalizada, não se demonstrando quais foram os beneficiários e os projetos de assentamentos atendidos, impossibilitando verificar o quantitativo real de aplicação dos recursos no objeto do convênio, com infração a disposições constantes nas cláusulas 2ª, item II, letra “c”, e 5ª, letra “a”, do Termo de Convênio 1.000/2007; arts. 28, caput, 30, e 31, § 1º, inciso I, da Instrução Normativa-STN/MF 1/1997; art. 71, inciso II, da Constituição Federal; e arts. 1º, inciso I, 8º, da Lei 8.443, de 1992*

c) aplicar ao Sr. José Eduardo Gomes de Moraes (CPF 092.899.238-14) e à Associação Amigos de Teodoro Sampaio (conveniente - CNPJ 08.505.600/0001-13), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de

quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

2. Por sua vez, o d. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas se manifestou nos seguintes termos (peça 39):

“Em análise, Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em desfavor da Associação Amigos de Teodoro Sampaio, e de seu representante, o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, devido à não aprovação da prestação de contas relativas ao Convênio nº 1.000/2007.

2. *O objetivo do convênio consistiu na construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais para famílias assentadas em onze municípios do “Mirante do Pontal de Paranapanema”, em São Paulo. As respectivas contas não foram aceitas pelo Incra porquanto desacompanhadas dos comprovantes de pagamento (notas fiscais ou recibos) dos pagamentos efetuados no âmbito do acordo.*

3. *Citada a associação e seu então presidente (peças 10/11), ambos permaneceram revéis. Dessa forma, em manifestação inicial (peças 13/15), a unidade regional propugnou pela irregularidade das contas em exame e a condenação dos responsáveis ao pagamento do débito e de multa. Aderi a tal proposta em parecer de peça 16.*

4. *Observando que o Tribunal responsabilizou gestores do Incra (Srs. Raimundo Pires Silva, superintendente regional, e Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, superintendente substituto) em caso análogo (TC nº 005.362/2013-0), Vossa Excelência determinou o retorno dos autos à secretaria, para que procedesse a citação dos aludidos agentes, notificando-se a associação beneficiária e seu representante.*

5. *Regularmente notificados (peças 25/26), a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, novamente, deixaram transcorrer in albis o prazo para pronunciamento, em virtude do que a unidade técnica renovou seu entendimento inicial, pugnano a condenação em débito e imposição de multa dos particulares.*

6. *Inalterada a situação dos responsáveis originais – é dizer, ausente documentação a respaldar a boa execução financeira do convênio, que deveria ter sido apresentada pelos convenentes –, reitero o teor do parecer de peça 16, acompanhando a unidade técnica em sua proposição.*

7. *Não obstante, os Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho ofertaram alegações de defesa (respectivamente, às peças 28 e 33). Após análise de seus argumentos, a Secex/SP propõe que as contas de ambos sejam julgadas regulares com ressalva, sob o pálio de que (peça 36, p. 15):*

- o nexo de causalidade entre os atos de gestão e o dano não seria evidente;
- não haveria indícios de que os ex-dirigentes teriam auferido benefício pessoal da irregularidade;

- “a matéria já foi apreciada no TC 018.871/2008-1, que trata da prestação de contas do Incra/SP referente ao exercício de 2007”.

8. *Com as vênias de praxe, dissinto das conclusões a que chega a Secex, considerando que:*

- em casos de responsabilidade por conduta omissiva, o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado é normativo, decorrendo, no caso em apreço, da inobservância dos deveres do cargo exercido;
- para efeitos de responsabilização em tomadas de contas, é desimportante que as irregularidades tenham propiciado “benefício pessoal” aos agentes;
- no caso em análise, não há identidade entre as matérias examinadas “de forma expressa e conclusiva” na presente TCE e aquelas apreciadas nos processos de contas (2007 e 2009), conforme passo a expor.

II

9. Por meio do Ofício nº 2355/2015, o Sr. Raimundo Pires Silva foi citado pelas seguintes condutas:

- aprovação de plano de trabalho do Convênio nº 1000/2007 sem análise da capacidade técnica da Associação Amigos de Teodoro Sampaio;
- descumprimento do disposto no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa-STN nº 01/1997, que estabelece que o plano de trabalho deve caracterizar de modo preciso o serviço objeto do convênio, porém o único detalhamento é: “Transferência para entidades privadas/Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”;
- inobservância das formalidades essenciais para a alteração do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne aos aditamentos do citado convênio;
- deficiência no dever geral de supervisão dos subordinados;
- ausência de fiscalização, por parte do supervisor do convênio, na execução do objeto; e
- análise e aprovação de prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física.

10. Em sua defesa (peça 28), o responsável alega que “A matéria foi examinada de forma expressa e conclusiva” nos TCs nºs 018.871/2008-1 (Prestação de Contas - 2007) e 020.640/2010-2 (Prestação de Contas - 2009), julgados, respectivamente, pelos Acórdãos nºs 4067/2009-2ª Câmara e 1602/2015-1ª Câmara. Sob o argumento de que “as ocorrências apontadas [nos presentes autos] já foram julgadas” regulares com ressalva, requer “seja reconsiderada a decisão do processo em epígrafe [sic]” (peça 28, p. 6).

11. Todavia, bem percebe a unidade técnica que, com relação às contas de 2007, a ocorrência apreciada – e que ensejou ressalva nas contas do Sr. Raimundo Pires Silva – refere-se à não-instauração de tomada de contas especial relativamente ao Convênio nº 1000/2007 (ora avaliado).

12. A seu turno, o Acórdão nº 1602/2015-1ª Câmara valeu-se de fundamentação aliunde, remetendo as ressalvas nas contas de 2009 ao Relatório da Controladoria-Geral da União (TC nº 020.640/2010-2, peça 2, p. 3 et seq.), do qual passo a transcrever excertos:

- Reincidência quanto à não-instauração de tomada de contas especial em relação ao Convênio nº 01000/2007, de que trata esta TCE;
- Ausência de verificação de exclusividade para contratação por inexigibilidade (no âmbito da Superintendência do Incra);
- Reincidência quanto à não-instauração de tomada de contas especial em relação ao Convênio 22.000/2007;
- Ausência de descrição do cálculo dos valores de referência utilizados na licitação e orçamentos preliminares nos processos administrativos para aquisição de material hidráulico e viveiros (no âmbito da Superintendência do Incra);
- Adjudicação de itens por valores superiores ao valor de referência em pregão eletrônico para aquisição de tonners e cartuchos de impressora (no âmbito da Superintendência do Incra);

- *Aquisição por dispensa de itens adjudicados em pregão a outra empresa, referente ao mesmo processo de aquisição de tonners e cartuchos de impressora (no âmbito da Superintendência do Incra);*
- *Ausência de comprovação de atendimento a itens do Edital do Pregão nº 016/2009, relativo a serviços de cartografia e topografia (no âmbito da Superintendência do Incra);*
- *Ausência de descrição do cálculo dos valores de referência utilizados na licitação e orçamentos preliminares (processo nº 54190.002571/2009-64, referente a serviços de limpeza a serem executados na Superintendência do Incra);*
- *Ausência de comprovação no processo de negociação com a empresa que substituiu empresa com contrato rescindido (processo nº 54190.000143/2009-43, também referente a serviços de limpeza a serem executados na Superintendência do Incra);*
- *Atraso na apresentação da Prestação de Contas Parcial do Convênio nº CRT/SP/16.000/2005 pela convenente;*
- *Cumprimento parcial do objeto no Convênio nº CRT/SP/16.000/2005;*
- *Restos a pagar inscritos sem a devida justificativa;*
- *Análise intempestiva das Prestações de Contas de transferências concedidas pelo INCRA/SP;*
- *Falta de acompanhamento adequado dos prazos de apresentação de Prestação de Contas das transferências concedidas pela convenente, previstos na IN/STN nº 01/97.*

13. *Como se pode ver acima, e ao contrário do que conclui a secretaria regional, as condutas pelas quais foi citado o Sr. Raimundo Pires Silva – entre as quais se destaca, pela gravidade, a aprovação de prestações de contas parciais sem a comprovação da execução física e financeira do convênio – não se subsume à matéria já apreciada pelos Acórdãos nºs 4067/2009-2ª Câmara e 1602/2015-1ª Câmara.*

14. *Improcedente, portanto, o argumento do Sr. Raimundo Pires Silva, e, assim discordando da conclusão da unidade técnica, opino por que sejam rejeitadas as alegações de defesa do referido responsável, condenando-o solidariamente ao ressarcimento do débito e, individualmente, ao pagamento da multa prescrita no art. 57 da Lei nº 8.443/92.*

III

15. *As alegações de defesa do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho (peça 33) remetem, em apertada síntese, à ocorrência de prescrição, afronta à ampla defesa e ausência de benefício pessoal. Culmina ao afirmar-se “uma das vítimas da fraude realizada” (peça 33, p. 4).*

16. *A instrução de mérito subscrita pela Secex (peça 36, p. 7-11) refuta, com propriedade, os argumentos trazidos pelo defendente. Não obstante, pelas razões adiantadas acima – i.e. suposta falta de nexo, ausência de benefício pessoal e coisa julgada administrativa –, a unidade sugere a regularidade, com ressalvas, das contas do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho.*

17. *Cumpre, mais uma vez, verificar o teor das ressalvas incidentes sobre as contas julgadas anteriormente, de modo a averiguar eventual identidade entre as irregularidades em apreço e a matéria já decidida. Repiso que o Acórdão nº 1602/2015-1ª Câmara, per relationem, ressalva as contas do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho com base em Relatório da Controladoria-Geral da União (TC nº 020.640/2010-2, peça 2, p. 3 et seq.). Conciliando o decisum e o relatório, registro que tais foram as ressalvas apostas às referidas contas:*

- *Ausência de descrição do cálculo dos valores de referência utilizados na licitação e orçamentos preliminares nos processos administrativos para aquisição de material hidráulico e viveiros (no âmbito da Superintendência do Incra);*

- *Adjudicação de itens por valores superiores ao valor de referência em pregão eletrônico para aquisição de tonners e cartuchos de impressora (no âmbito da Superintendência do Incra);*

- Ausência de Relatório de Acompanhamento do Objeto do Convênio Incra/CRT/SP nº 3.000/2008;
- Ausência de manifestação sobre a prestação de contas, no prazo de 60 dias, em relação ao Convênio Incra/CRT/SP nº 3.000/2008;
- Ausência de Relatório de Acompanhamento do Objeto do Convênio Incra/CRT/SP nº 6.500/2008; e
- No Convênio INCRA/CRT/SP nº 6.500/2008 - SICONV nº 701368/2008, verificou-se a liberação dos recursos financeiros do 1º Termo Aditivo SICONV nº 115/2009, posterior a vigência do convênio, já que a prorrogação “de ofício” do convênio em tela só ocorreu em 06/04/2010.

18. Atente-se, mais uma vez, para a completa dissociação entre a matéria julgada e as condutas ora em análise, o que afasta terminantemente a aplicação do art. 206 do Regimento Interno ao vertente processo. Por conseguinte, opino por que sejam rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, condenando-o ao ressarcimento do débito solidariamente com os demais responsáveis e aplicando-lhe, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

IV

19. Ante o exposto, este representante do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União, com as vênias devidas à secretaria, opina por que o Tribunal decida:

- a) declarar a revelia da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes de Moraes;
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho;
- c) especificado na tabela abaixo, com a atualização e encargos de praxe:

Data-base	Valor (R\$)
18/04/2007	150.000,00 (D)
15/06/2007	18.000,00 (D)
09/10/2007	14.000,00 (D)
20/01/2009	433,07 (C)

d) aplicar multa individual, em proporção ao débito, à Associação Amigos de Teodoro Sampaio e aos Srs. José Eduardo Gomes de Moraes, Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho, conforme previsto no art. 57 da Lei Orgânica do TCU;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

É o Relatório.