

VOTO

Examina-se tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá-SR-08) contra a Associação Amigos de Teodoro Sampaio (AATS) e o seu presidente, Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, em razão da não aprovação da prestação de contas relativas ao Convênio 1.000/2007 (Siafi 373066), cujo objeto era 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.

2. O ajuste foi celebrado em 12/4/2007, contando com o repasse pela União do montante de R\$ 150.000,00, por meio de ordem bancária emitida em 16/4/2007. Posteriormente, foram firmados dois termos aditivos ao citado ajuste, acrescentando os valores de R\$ 18.000,00 e R\$ 14.000,00. Assim, o montante de recursos repassados pelo Incra no âmbito do citado convênio totalizou R\$ 182.000,00, os quais foram liberados em três parcelas.

3. Remetidos os autos ao Tribunal e promovido o exame preambular da matéria, acolhi manifestação da Secex-SP e autorizei a citação da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes Moraes.

4. O débito é decorrente da não aprovação das contas do Convênio 1.000/2007, devido à omissão na apresentação de documentos fiscais, tais como notas fiscais e recibos devidamente identificados com referência ao convênio, e também a falta de 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 a verificação do quantitativo real de aplicação dos recursos no objeto do ajuste, 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 1/1997; art. 71, inciso II, da Constituição Federal; e arts. 1º, inciso I, e 8º, da Lei 8.443/1992.

5. Devidamente citados, de acordo com os normativos que regem a matéria, a AATS e seu presidente deixaram transcorrer **in albis** o prazo para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do valor do dano aos cofres públicos. Considerando a revelia dos responsáveis, em pareceres uniformes, a Secex-SP e o MP/TCU propuseram julgar irregulares as presentes contas, condenando os responsáveis ao ressarcimento do débito, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Ao examinar detidamente o feito, em caráter preliminar, observei que, no âmbito do TC-005.362/2013-0, o Acórdão 3.716/2015-1ª Câmara, de minha relatoria, havia apreciado outra tomada de contas especial, também instaurada pelo Incra-SR-08 contra a mesma entidade e seu dirigente, em virtude da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 22000/2007, cujo objeto contemplava a implantação de programa para viabilizar projeto para produção de biodiesel, bem como para diversificar a produção, ampliar as fontes de renda e contribuir para o aumento da biodiversidade em assentamentos do Estado de São Paulo.

7. No aludido julgado, realizei diversas 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. Tais gestores tiveram as contas julgadas irregulares pelo TCU, dentre outras irregularidades, por deixarem de observar formalidade essenciais para a aprovação e alteração do plano de trabalho, bem como para liberação dos recursos daquela outra avença.

8. Portanto, considerando a semelhança entre os casos tratados no presente processo e no

Acórdão 3.716/2015-1ª Câmara, julguei que os dois ex-gestores do Incra/SP também deveriam ser citados solidariamente pelo débito apurado nos presentes autos, em virtude de terem aprovado plano de trabalho sem análise da capacidade técnica da Associação Amigos de Teodoro Sampaio.

9. Apontei que tal fato seria evidenciado pela certidão negativa de débitos emitida pela Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio/SP, na qual consta que a referida associação foi aberta no dia 30/3/2007 (peça 1, fl. 44), apenas treze dias antes da celebração do Convênio 1000/2007.

10. Ademais, a ata de constituição da Associação Amigos de Teodoro Sampaio (peça 1, fls. 67/69) demonstrava que a entidade foi constituída em 12/9/2006 com apenas oito associados, não sendo detentora de nenhum ativo ou passivo por ocasião da elaboração de suas demonstrações contábeis de 31/12/2006 (peça 1, fl. 75), fatos que também corroborariam a ausência de capacidade da associação para executar o objeto conveniado.

11. Ante o exposto, restitui os autos à Secex-SP para que os Srs. Guilherme Cyrino Carvalho e Raimundo Pires Silva fossem citados pelo montante integral do débito apurado nos autos, solidariamente com os responsáveis que já integravam o polo passivo deste TCE, em decorrência das seguintes impropriedades:

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

12. Adicionalmente, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei que a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes fossem cientificados da referida decisão interlocutória, para que se manifestassem, se assim desejassem, no prazo de 15 (quinze) dias.

13. Após as referidas citações, novamente a AATS e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes não apresentaram nenhuma manifestação de defesa, enquanto os Srs. Guilherme Cyrino Carvalho e Raimundo Pires Silva apresentaram alegações de defesa, as quais foram devidamente analisadas pela Secex-SP.

14. Em pareceres uníssomos, a unidade técnica estadual concluiu, em apertada síntese, que o TCU, nos processos atinentes às prestações de contas ordinárias do Incra/SP referentes aos exercícios de 2007 e 2009, já havia se pronunciado expressamente a respeito das irregularidades envolvendo o convênio em tela. Assim, em razão do disposto no art. 206 do RI/TCU então em vigor, ficaria prejudicada a aplicação de multas ou imputação de débito aos gestores do Incra.

15. A unidade regional também entendeu que o nexo de causalidade entre os atos de gestão e o dano não seria evidente, bem como não haveria indícios de que os ex-dirigentes teriam auferido benefício pessoal da irregularidade.

16. Por outro lado, a Secex-SP propôs julgar irregulares as contas da AATS e do Sr. José Eduardo Gomes Moraes, imputando-lhes os débitos apurados e aplicando-lhes a multa capitulada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

17. O **Parquet** se manifestou de forma contrária ao entendimento da Secex-SP, aduzindo 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. Também ponderou que para efeitos de responsabilização em tomadas de contas, é desimportante que as irregularidades tenham propiciado “benefício pessoal” aos agentes.

18. Por fim, o Ministério Público de Contas observou que, no caso em análise, não há identidade entre as matérias examinadas na presente TCE e aquelas apreciadas nos processos de contas ordinários de 2007 e 2009.

19. Assim, o d. Procurador-Geral do MP/TCU propôs julgar irregulares as contas da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e dos Srs. José Eduardo Gomes de Moraes, Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho, condenando-os solidariamente ao recolhimento do débito, bem como ao pagamento da multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

20. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a decidir, antecipando que acompanharei na íntegra a proposta de encaminhamento constante do Parecer do MP/TCU (peça 39), cujo teor incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

21. Com relação à principal alegação do Sr. Raimundo Pires Silva, o qual alude que a matéria já foi apreciada de forma expressa e conclusiva no TC 018.871/2008-1 (Acórdão 4.067/2009-2ª Câmara) e no TC 020.640/2010-2 (Acórdão 1.602/2015-1ª Câmara), entendo que assiste razão ao Ministério Público de Contas, pois as irregularidades constatadas na presente tomada de contas especial não se confundem com as ressalvas constantes das contas ordinárias dos exercícios de 2007 e 2009.

22. Os responsáveis foram citados pelos fatos transcritos no parágrafo 11 deste voto, ao passo que a instrução preliminar da unidade técnica relativa às contas de 2007 (TC-018.871/2008-1) apresentou as seguintes impropriedades:

“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).

23. O TCU apreciou a referida instrução pelo Acórdão 4.067/2009-2ª Câmara, fazendo as seguintes determinações, dentre outras:

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.

24. Portanto, observo que as duas irregularidades mais relevantes imputadas aos ex-gestores, ou seja, a aprovação de plano de trabalho do Convênio nº 1000/2007 sem análise da capacidade técnica da conveniente e análise e aprovação de prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física, não foram sequer tangenciadas no TC 018.871/2008-1. Discordo do entendimento da Secex-SP de que essas impropriedades não têm nexos de causa e efeito com o débito apurado. Afinal, não teria ocorrido o débito se os gestores não tivessem celebrado convênio com entidade sem nenhum exame de sua capacidade técnica e financeira.

25. Quanto ao TC 020.640/2010-2, que apreciou as contas ordinárias de 2009 da Superintendência Estadual do Incra, como bem ressaltou a Secex-SP, os atos irregulares praticados pelos responsáveis ocorreram no exercício de 2007, sem relação com as contas de 2009, que apurou a reincidência na não-instauração da tomada de contas especial relativa ao convênio em exame. Assim, a matéria tratada naqueles autos também não guarda relação com o presente processo.

26. Insta salientar que a atual redação do art. 206 do Regimento Interno do TCU, vigente desde 1/1/2012, possibilita a aplicação de multa ou imputação de débito mesmo após decisão definitiva em processo de prestação de contas, exceto se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de recurso interposto pelo Ministério Público.

27. Em relação ao prejuízo causado, observo que é imprescritível a pretensão do Estado de promover ações de ressarcimento contra quem o tenha causado, nos termos do art. 37, §5º, da

Constituição da República, motivo pelo qual a condenação em débito daqueles que o causaram não fere o princípio da segurança jurídica.

28. A respeito da possibilidade de aplicação de multa aos gestores que já tiveram suas contas ordinárias julgadas regulares ou regulares com ressalva, cito precedente desta Corte de Contas, no caso, o Acórdão 3.481/2012-Plenário, no qual o Ministro Aroldo Cedraz teceu as seguintes considerações:

“28. Com as devidas vênias, entendo que a nova redação dada ao art. 206 do RI/TCU, a partir da Resolução-TCU 246/2011, com vigência a partir de 1/1/2012, não alcança apenas as contas julgadas depois desta data, uma vez que a própria Lei 8.443, vigente desde 1992, não obsta a aplicação da multa proporcional ao débito quando este for identificado, apurado e imputado aos respectivos responsáveis. Ressalte-se que, entre o início de vigência da Lei Orgânica do Tribunal e o do RI/TCU sequer havia limitações à aplicação do art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em caso de existência de débito apurado, mesmo havendo contas anteriormente julgadas.

29. O artigo regimental, criado em 2003, obstando a aplicação de multa em processos posteriores ao do julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalvas das contas ordinárias, nos casos em que figuram os mesmos responsáveis, simplesmente não alterou (nem poderia) a possibilidade legal, que prevê a aplicação de multa em caso de ocorrência de débito. O art. 206 do RI/TCU, do modo como foi inicialmente firmado, apenas estabeleceu um regulamento que vinha sendo observado pelo Tribunal em seus julgados, o que foi recentemente alterado para ajuste dos limites inicialmente postos. Veja-se que o fundamento para a aplicação da multa em nada foi alterado. Por ocasião da prática da irregularidade, que resultou em prejuízo ao erário, a partir do exercício de 1996, os responsáveis arrolados nestes autos já estavam sujeitos à sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

30. No caso do art. 57, a expressão da Lei é muito clara ao dizer que, havendo débito, o Tribunal poderá imputar multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário. É exatamente a faculdade de aplicar, ou não, a multa do art. 57, que confere a esta Corte de Contas a liberdade de disciplinar os limites de sua aplicação, que pode variar conforme a evolução de seu entendimento ao longo dos anos. Situação semelhante se verifica no art. 58, já que a lei define apenas um valor máximo da multa a ser aplicada, deixando ao relator dos autos a proposta de sua fixação segundo as circunstâncias observadas em cada caso concreto.

31. Seja como for, ao gestor público, a quem não é dado alegar o desconhecimento da lei, já deveria saber que, desde 1992, a prática de uma irregularidade de que resulte dano ao erário pode ser punida em até cem por cento do valor atualizado do dano causado. Por essa razão, ante a existência de débito, não vejo nenhum prejuízo à segurança jurídica dos responsáveis impor-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Ao aplicá-la, o Tribunal não está inovando, mas apenas exercendo sua prerrogativa.

32. Quanto à preclusão temporal levantada pelo MP/TCU, renovando as vênias, entendo que a aplicação da multa no presente caso não está necessariamente condicionada ao conhecimento de recurso interposto pelo Parquet. Segundo a nova redação do art. 206 do RI/TCU, apenas na hipótese da matéria examinada nestes autos já ter sido objeto de apreciação, de forma expressa e conclusiva, nas contas do Cefet/PA, referente ao exercício de 1997, é que seu exame dependeria de conhecimento de recurso interposto pelo Ministério Público e da consequente reabertura daquelas contas. Não sendo este o caso, não há que se falar em preclusão temporal

e nem em impedimento para que os responsáveis sejam multados nestes autos, com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.”

29. Diante de tal fato, não subsiste nenhuma violação ao princípio da segurança jurídica na imposição de sanção aos responsáveis pelos fatos apurados nesta TCE, ainda que suas contas tenham sido julgadas regulares com ressalva no exercício em que o Convênio 1.000/2007 foi pactuado.

III

30. No que tange ao argumento do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho de que não há indícios de que tenha agido de má-fé ou que não auferiu qualquer vantagem patrimonial dos fatos que lhe foram imputados, observo que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou locupletamento do gestor para que este seja responsabilizado.

31. Entendo que a culpa dos responsáveis está devidamente caracterizada nos autos, assim como o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Conforme historiado pela unidade técnica, 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). Em 1/11/2007, o ex-superintendente, Sr. Raimundo Pires Silva, aprovou a referida prestação de contas parcial (peça 1, p. 382).

32. 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).

33. Ocorre que 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). A Secex-SP também levantou que existiam notícias de possíveis irregularidades na citada Associação vinculadas pelo Jornal “O Imparcial” datando de novembro de 2007.

34. A despeito de tais informações, o responsável autorizou a modificação da situação do convênio no Siafi para “comprovado”, adotando uma providência mais efetiva para regularização da situação apenas em março de 2009, propondo ao Superintendente Regional do Incra que fosse realizada sindicância junta à associação para apurar o que efetivamente foi executado.

35. 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).

36. Por sua vez, o Sr. Raimundo Pires Silva foi citado tanto pelas supostas falhas no seu dever de supervisionar os subordinados, como também pela prática de diversos atos que podem ser diretamente relacionados aos prejuízos ao erário constatados nesta TCE. Verifico que o ex-gestor aprovou o plano de trabalho (peça 1, fl. 347) e assinou o segundo termo aditivo ao citado convênio (peça 1, fl. 331). Tanto no primeiro termo aditivo quanto no segundo, 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.

37. Todos esse contexto fático, aliado ao fato de que o convênio foi celebrado com uma entidade recentemente constituída, sem que fosse avaliada sua capacidade técnica, bem como sem nenhum ativo financeiro e histórico de atuação na área do objeto conveniado, são agravantes da conduta do gestor, pois são indícios de que os atos foram praticados de forma dolosa. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que *“indícios vários e coincidentes são prova”*. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo TCU em seus julgados, notadamente nos casos em que se apuram fraude a licitações. Por isso, deve ser sopesado que ambos os gestores já foram condenados pelo Tribunal em caso análogo, envolvendo a mesma entidade conveniente, no âmbito do Acórdão 3.716/2015-1ª Câmara. Portanto, não se trata de episódio isolado.

38. Quanto à suposta ocorrência da prescrição e aos demais argumentos apresentados pelo Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, adoto, com as ressalvas já efetuadas, a análise da Secex-SP como razões de decidir.

39. Assim, pelos motivos expostos, considero que os responsáveis devem ter suas contas julgadas irregulares, sendo condenados ao pagamento do débito que lhes foi imputado.

40. Devido à reprovabilidade da conduta dos responsáveis, que resultou em dano ao erário, entendo que deva ser aplicada a todos os integrantes do polo passivo desta TCE a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para cada responsável, correspondendo a aproximadamente 40% do valor atualizado do dano apurado.

Dito isto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação desta Primeira Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de novembro de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator