

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 013.986/2014-7

Natureza: Recurso de reconsideração em Tomada de contas especial

Entidade: Associação Amigos de Teodoro Sampaio

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 outros, representando Guilherme Cyrino Carvalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. 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. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (Serur), com a qual concordou o MPTCU (peças 91-94):

1. *Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Guilherme Cyrino Carvalho, ex-Superintendente Regional Substituto do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no estado de São Paulo (Incra), contra o Acórdão 7.235/2016-TCU-1ª Câmara (peça 40), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, com o seguinte teor:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas da Associação Amigos de Teodoro Sampaio (08.505.600/0001-13) e dos Srs. Raimundo Pires Silva, (022.766.778-64), Guilherme Cyrino Carvalho (210.515.198-10) e José Eduardo Gomes de Moraes (092.899.238-14), com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c” c/c os arts. 19 e 23, inciso III, dessa lei, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

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

9.2. *aplicar à Associação Amigos de Teodoro Sampaio (08.505.600/0001-13) e aos Srs. Raimundo Pires Silva, (022.766.778-64), Guilherme Cyrino Carvalho (210.515.198-10) e José Eduardo Gomes de Moraes (092.899.238-14) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para cada um dos responsáveis, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;*

9.3. *autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;*

9.4. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, além de informar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;*

9.5. *encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, 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, para adoção das medidas que entender cabíveis.*

HISTÓRICO

2. *Trata-se de tomada de contas especial (TCE) 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 (AATS) e de seu presidente, Sr. José Eduardo Gomes de Moraes. A TCE foi motivada pela não aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio 1.000/2007 (Siafi 373066), celebrado entre a entidade e a autarquia federal.*

3. *A avença teve por objeto a elaboração e o acompanhamento técnico de projetos habitacionais para famílias assentadas, viabilizando junto à Caixa Econômica Federal (CEF) a construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais em assentamentos localizados em onze municípios na região do Mirante do Pontal de Paranapanema, no estado de São Paulo. O convênio vigeu entre 12/4/2007 e 31/12/2007. Para tanto, foram inicialmente repassados recursos da ordem de R\$ 150.000,00, com posterior aditamento, no valor de R\$ 32.000,00.*

4. No âmbito desta Corte de Contas, foi realizada a citação da Associação e de seu presidente, em decorrência 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. A citação também incluiu irregularidades relativas à 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, o que prejudicou a verificação do quantitativo real de aplicação dos recursos no objeto conveniado.

5. A AATS e seu presidente, apesar de terem tomado ciência dos expedientes citatórios (peças 10 e 11), optaram por se manter silentes nos autos. Tal fato motivou a proposta da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) de julgamento pela irregularidade das contas, com condenação ao ressarcimento do débito histórico apurado, além do pagamento de multa, cujo entendimento foi acompanhado pelo MPTCU (peça 16).

6. Contudo, o Ministro-Relator, ao apreciar a matéria, trouxe novas ponderações, ao sopesar que o TCU já havia apreciado tomada de contas especial com temática análoga, também instaurada pelo Incra-SR-08 contra a AATS e seu presidente, em decorrência de irregularidades na execução do Convênio 22.000/2007 (TC 005.362/2013-0). Nesse processo, restou configurada também a reponsabilidade de Raimundo Pires Silva, ex-superintendente Regional do Incra/SP, e de Guilherme Cyrino Carvalho, o ex-superintendente substituto do órgão e supervisor do convênio. Considerando a semelhança de ambas as situações, foi determinada a restituição dos autos para a Secex/SP, para ser realizada também a citação dos ex-gestores, em solidariedade aos responsáveis já citados (peça 17).

7. Os ex-servidores do Incra compareceram aos autos, apresentando suas alegações de defesa às peças 28 e 33. A AATS e seu presidente, apesar de terem sido chamados novamente a se manifestar, em face da inclusão de novos responsáveis, preferiram manter-se silentes. Diante das defesas ofertadas, a Secex/SP propôs o julgamento pela irregularidade das contas da AATS e de seu presidente, condenando-os ao ressarcimento do débito histórico apurado, além do pagamento de multa. Em paralelo, propôs o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas de Raimundo Pires Silva e de Guilherme Cyrino Carvalho (peça 36).

8. Contudo, o MPTCU, de forma distinta, considerou que havia elementos suficientes nos autos para considerar a culpabilidade dos ex-gestores do Incra, propondo o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a consequente condenação ao recolhimento solidário do débito apurado (peça 39). O parecer foi acolhido pelo Ministro-Relator, que entendeu restar configurada a responsabilidade dos ex-gestores, juntamente com a da Associação e de seu presidente, nos termos do voto condutor à peça 41. Diante disso, a TCE foi apreciada por meio do Acórdão 7.235/2016-TCU-1ª Câmara (peça 40), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, na forma transcrita no item Introdução.

9. Irresignado, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho impetrou recurso de reconsideração à peça 56, o qual se passa a analisar.

ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 57), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator (peça 63), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 7.235/2016-TCU-1ª Câmara (peça 40), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

11. Delimitação

11.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

- a) se a condenação do recorrente ocorreu sem a devida caracterização de conduta irregular que suportasse tal decisão (peça 56, p. 2-7);*
- b) se a TCE é passível de nulidade, por terem sido feridos direitos essenciais do recorrente (peça 56, p. 4-7).*

12. Caracterização da conduta irregular do recorrente

12.1. O recorrente afirma que não restou comprovada conduta sua que justificasse a condenação na presente TCE, tendo em vista os seguintes argumentos:

- a) não restou caracterizado desvio de conduta, omissão, negligência, má-fé, dolo ou locupletamento do recorrente, e não há qualquer relação entre os desvios e sua atuação funcional, o que impossibilita atribuir punições ao responsável (peça 56, p. 2-7);*
- b) o responsável sempre agiu com zelo, diligência e dentro da legalidade, respaldado por pareceres jurídicos e técnicos, tendo, inclusive, ordenado a instauração de sindicância e desta TCE, bem como exigido a posterior devolução dos valores repassados, o que pode ser comprovado por meio dos documentos presentes nos autos (peça 56, p. 2-7);*
- c) o responsável foi induzido a erro pela Associação, que prestava contas regularmente, as quais eram aprovadas por servidores do próprio Incra (peça 56, p. 2 e 7);*
- d) não havia indícios de fraudes à época em que os valores do convênio foram liberados (peça 56, p. 2 e 7).*

Análise

12.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Em sua defesa, o responsável repete contestação já apresentada nos autos em sede de alegações de defesa (peça 33). Tais questões foram examinadas pela Unidade Técnica de Origem na instrução de peça 36, que, apesar de ter identificado as condutas do ex-gestor que contribuíram para as irregularidades discutidas nesta TCE, propôs, na oportunidade, o julgamento pela regularidade com ressalvas de suas contas, tendo em vista três ponderações. Primeiro, considerou que o nexo de causalidade entre os atos do gestor e o débito não estaria evidente, visto que, mesmo que este tivesse rejeitado a prestação de contas parcial, ainda assim o dano ao erário não seria evitado, uma vez que a maior parte dos recursos do convênio (R\$ 150.000,00) foi repassada em uma única parcela, no início da vigência do convênio. Segundo, ponderou que não haveria indícios de locupletamento do ex-gestor. Terceiro, considerou que a matéria já teria sido apreciada no âmbito do TC 018.871/2008-1, que tratou da prestação de contas do Incra/SP, exercício de 2007, o que impediria sua reanálise nos presentes autos, por ir de encontro ao que determina o art. 206 do Regimento Interno do TCU.

12.3. De forma distinta, entendeu o MPTCU que os três impeditivos citados pela Secex/SP não eram suficientes para isentar a responsabilidade já caracterizada nos autos. Conforme parecer proferido à peça 39, o MPTCU ponderou que o nexo de causalidade estaria devidamente configurado, pois, em casos de responsabilidade por conduta omissiva, o nexo causal entre a conduta e o resultado é normativo, decorrendo, portanto, da inobservância dos deveres do cargo exercido. Ademais, a responsabilização em tomadas de contas independe da caracterização de obtenção de vantagem pessoal do responsável. Por fim, verificou-se que não há identidade entre as questões examinadas de forma expressa e conclusiva na presente TCE e aquelas apreciadas nos processos de contas do exercício de 2007. Portanto, não se aplica ao caso concreto o impedimento definido no art. 206 do RI/TCU. Posto isso, foi emitido parecer pela irregularidade das contas do recorrente, o qual foi corroborado pelo voto condutor do acórdão recorrido (peça 41).

12.4. A partir desse breve histórico, importa destacar as condutas pelas quais o responsável foi citado nos presentes autos, sendo reproduzido a seguir os termos do ofício citatório à peça 29:

O débito é decorrente 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 Instrução Normativa - 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 Instrução Normativa - 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.*

12.5. *Conforme restou consignado na instrução da Secex/SP à peça 36, verificou-se que não há registro de que o programa de trabalho do convênio tenha sido devidamente avaliado pelo setor técnico, de forma a averiguar sua viabilidade. O mesmo revés foi constatado quanto ao 1º e o 2º Termos Aditivos (peça 36, p. 9). Somado a isso, a certidão negativa de débitos, emitida pela Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio/SP, constante dos documentos do convênio, declarava que a Associação havia sido aberta em 30/3/2007, apenas treze dias antes da celebração do Convênio 1.000/2007 (peça 1, p. 44), fato capaz de levantar dúvidas contra sua capacidade de realização do objeto contratado.*

12.6. *Adicionalmente, restou comprovado que o plano de trabalho não possuía o detalhamento imposto pelo art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997, mas apenas a especificação genérica no campo Natureza de Despesa – transferência para entidade privada/outros serviços: R\$ 150.000,00. O detalhamento dessas despesas somente apareceu no projeto apresentado pela Associação. Quanto aos aditivos formalizados, também não constavam o detalhamento das despesas a serem realizadas e seus respectivos custos, em desacordo com a IN/STN 1/1997 (peça 36, p. 9-10).*

12.7. *Apesar dessas questões, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, de forma temerária, aprovou o plano de trabalho e assinou o citado convênio e o seu primeiro termo aditivo (peça 1, p. 135, 145 e 221).*

12.8. *A instrução da Secex/SP também destaca que, em novembro de 2007, ou seja, ainda no decurso do convênio, foram veiculadas matérias jornalísticas alertando para a inidoneidade da AATS e de seu presidente, cujo teor foi levado ao conhecimento do Incra. Não obstante tal fato e apesar da remessa intempestiva da prestação de contas final, em junho de 2008, o recorrente considerou devidamente cumprido o objeto do Convênio 1000/2007. Em seguida, contudo, análise desses documentos realizada pelo contador do Incra identificou pendências de assinaturas e de documentos na prestação de contas apresentada, solicitando sua solução (peça 36, p. 10, item 67).*

12.9. Apesar disso, e a despeito de a Procuradoria da República em Presidente Prudente, em 3/11/2008, ter alertado o Incra sobre o uso indevido de recursos federais pela AATS, o recorrente, mesmo assim, em 20/1/2009, autorizou a alteração da situação do convênio no Siafi de 'a comprovar' para 'comprovado'.

12.10. Apenas em 10/3/2009, mais de um ano após findada a avença, foi proposta pelo Sr. Guilherme Cyrino Carvalho a abertura de sindicância para apurar junto à associação o que efetivamente foi executado, ato esse que foi precedido pela comunicação do contador do Incra à AATS sobre a ausência de cópias dos pagamentos efetuados pela conveniente, tais como recibo e notas fiscais, bem como de pesquisa de preços, solicitando a solução das pendências.

12.11. Conforme consignado no voto condutor, "discordo do entendimento da Secex-SP de que essas impropriedades não têm nexo 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" (peça 41, p. 4). Além disso, a aprovação da prestação de contas, sem a necessária comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais e a despeito das evidências de irregularidades demonstradas nos autos ao longo do tempo, vai de encontro à esperada conduta a ser adotada por um administrador médio, cauteloso e diligente.

12.12. Por todo o exposto, e em linha com o posicionamento já proferido nos autos pelo MPTCU e pelo voto condutor do acórdão condenatório, restaram demonstradas as condutas indevidas do então gestor que, em síntese, referem-se à aprovação de plano de trabalho e formalização do termo de convênio e posterior termo aditivo sem análise da capacidade técnica da conveniente, bem como análise e aprovação de prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física.

13. Potencial nulidade desta TCE, por afrontar direitos essenciais do recorrente

13.1. O recorrente afirma que o processo conduzido pelo TCU feriu seus direitos, sendo, portanto, passível de nulidade, tendo em vista os seguintes argumentos

- a) a unidade técnica do TCE concluiu pela regularidade com ressalvas das contas, mas o TCU ignorou as provas e o relatório da Secex/SP, condenando o responsável, em afronta ao art. 2 da Lei 9.784/1999, e sem comprovar sua participação direta ou obtenção de vantagem indevida (peça 56, p. 4);
- b) o TCU feriu seu direito ao contraditório e ampla defesa, do que decorreria a nulidade do processo, por afronta à Súmula Vinculante 3, do Supremo Tribunal Federal (peça 56, p. 3-5);
- c) não há como imputar punição ao recorrente por atos ímprobos, ante a ausência de dolo ou má-fé (peça 56, p. 6);
- d) a solidariedade do responsável foi presumida pelo TCU, em ofensa ao art. 265 da Lei 10.406/2002 (peça 56, p. 7).

Análise

13.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar, conforme já analisado no item anterior, bem como no voto condutor do acórdão condenatório, nos termos do excerto reproduzido a seguir (peça 41, p. 6-7):

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.

(...)

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.

13.3. Nos autos, também restou devidamente demonstrado o usufruto do direito ao contraditório e à ampla defesa, haja vista o responsável ter apresentado alegações de defesa (peça 33), devidamente analisadas por esta Corte de Contas, e recurso de reconsideração (peça 56), objeto de análise no presente estágio.

CONCLUSÃO

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) restou devidamente configurada a conduta indevida do gestor e seu nexo de causalidade com as irregularidades analisadas nesta TCE;
- b) não há vícios nesta TCE que fundamentem potencial pedido de nulidade.

15. Assim, os argumentos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, impondo-se o desprovemento do pedido, mantendo-se inalterado o posicionamento do Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e aos demais interessados.

É o relatório.