

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 005.539/2016-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec)

Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Ana Maria Justo Pizetta (203.822.510-91); Caetano de Carli Viana Costa (041.059.474-19); Cepatec - Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79); Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70); Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91)

Representação legal: Diego de Barros Dutra (43.146/OAB-DF) e outros, representando Caetano de Carli Viana Costa.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO INCRA/CRT/DF 54.100/2005 (SIAFI 524304), CELEBRADO COM O CENTRO DE FORMAÇÃO E PESQUISA CONTESTADO (CEPATEC) PARA CAPACITAÇÃO DE TRABALHADORES RURAIS ASSENTADOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DE UM RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução do auditor secretaria responsável pela análise da demanda (peça 61), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 62-63) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 64):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em virtude da rejeição das contas relativas à aplicação de recursos públicos descentralizados por força do Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi 524304), firmado entre o Instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), com interveniência da Comissão Pastoral da Terra (CPT) tendo por objeto a capacitação de trabalhadores rurais assentados.

### HISTÓRICO

2. Em 15/7/2005, o Incra e o Cepatec assinaram o Termo de Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (peça 1, p. 107-112). O valor da avença para consecução do objeto pactuado foi de R\$ 652.762,50, sendo que R\$ 633.750,00 ficariam a cargo do concedente e R\$ 19.012,50, do conveniente, a título

de contrapartida, conforme estabelecido à cláusula terceira do termo de convênio. Ajustou-se, ainda, que o pactuado vigeria pelo período de cinco meses a contar de sua assinatura, encerrando-se, assim, em 15/12/2005 (cláusula décima). Os recursos previstos foram transferidos por meio da Ordem Bancária 2005OB902414, de 20/7/2005 (peça 1, p. 173), creditada em conta específica em 25/7/2005, conforme extrato bancário (peça 13, p. 63).

3. Visando à prorrogação do prazo originário, aditou-se o convênio em duas oportunidades. O primeiro termo aditivo (peça 1, p. 135-136), celebrado em 15/12/2005, postergou o prazo por 45 dias; já o segundo (peça 1, p. 139-147), celebrado em 27/1/2006, estendeu a vigência para 30/3/2006. Assim, o convênio vigeu de 15/7/2005 a 30/3/2006.

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

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

6. As diligências foram realizadas. Com efeito, constam nos autos relatórios de visitas técnicas promovidas por servidores do Incra no segundo semestre de 2010 (peça 1, p. 189-248), em que se relatam entrevistas com alguns participantes (assentados) do projeto, questionando-os acerca da realização dos encontros no período de vigência do convênio de 15/7/2005 a 30/3/2006.

7. Tendo em vista que a entidade não recolheu os valores impugnados, o Incra instaurou Tomada de Contas Especial, conforme Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015. O relatório de TCE elaborado em 5/11/2015 (peça 3, p. 125-151) concluiu pela ocorrência de débito no valor originário de R\$ 260.297,38, devido a não aprovação das contas do convênio, arrolando, como responsáveis solidários, os senhores Caetano de Carli Viana Costa e Gislei Siqueira Knierim, então procuradores do Cepatec, bem como a própria conveniente.

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

9. Na forma prevista nos artigos 82 do Decreto-Lei 200/1967 e 52 da Lei 8.443/1992, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário pronunciou-se sobre as contas, encaminhando o processo ao Tribunal de Contas da União (peça 3, p. 187).

10. No âmbito deste TCU, a instrução inicial (peça 6) apontou diversas lacunas no processo que dificultavam a adequada responsabilização e a correta quantificação do dano. Assim, opinou-se que se diligenciasse o órgão tomador de contas para encaminhar ao TCU, entre outros documentos, a prestação de contas final apresentada pela conveniente. Anuindo ao proposto, diretora, por despacho (peça 7), com fundamento na delegação de competência conferida pelo art. 1º, II, da Portaria-MIN-BD 1, de 22/8/2014, do ministro Bruno Dantas, c/c o art. 1º, I, da Portaria Secex/SP 22, de 12/9/2014, determinou que se procedesse à formalidade nos termos alvitrados na instrução. Em cumprimento, expediu-se o Ofício 1797/2016-TCU/Secex-SP (peça 8), de 27/7/2016.

11. Em atendimento à diligência, o Incra encaminhou a documentação constante das peças 10-20.

12. Por meio do Ofício 1.797/2016-TCU/Secex-SP (peça 8), solicitou-se ao Incra os seguintes documentos/informações:

a) cópia integral da prestação de contas final do Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi

524304);

b) extratos bancários da conta do convênio;

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

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

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

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

d.3) qualificação ou currículo dos instrutores;

d.4) recibos de pagamentos dos instrutores;

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

d.6) atas com registro dos encontros;

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

d.8) listas de presença dos assentados nos encontros e/ou cursos;

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

d.10) comprovantes de hospedagens dos assentados;

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

e) esclareça as razões de inclusão de Caetano de Carli Viana Costa (041.059.47419) no rol de responsáveis, encaminhando os documentos que embasaram a decisão.

13. Em atendimento aos itens 'a' e 'b', o Incra encaminhou a prestação de contas final apresentada pela executora, instruída com os seguintes documentos: a) cópia do convênio e termos aditivos (peça 13, p. 6-27); b) Relatório de Execução Físico-financeira (peça 13, p. 30); c) Relação de Pagamentos (peça 13, p. 31-48); d) conciliação bancária (peça 13, p. 48-60); e) Demonstrativo de rendimentos (peça 13, p. 61); f) Extratos Bancários (peça 13, p. 63-91); g) Extratos de Investimentos (peça 13, p. 92-109); h) comprovantes de devolução de recursos (peça 13, p. 111-114); i) listas de presença (peça 14, p. 13-35 e 97-105; peça 15, p. 67-72; peça 16, p. 14-66 e 80-86; peça 17, p. 33-42); j) cópias de apostilas (peça 14, p. 36-96; peça 15, p. 1-66 e 73-81; peça 16, p. 1-13 e 68-79; peça 17, p. 43-45); e k) fichas de inscrição (peça 16, p. 92-174; peça 17, p. 1-31).

14. Em relação ao item 'c', o Incra esclareceu que os Relatórios Financeiros mencionados foram elaborados por equipe técnica da Divisão de Prestação de Contas - DAC.2 após a realização de fiscalização *in loco* na sede da Cepatec. Aduziu que, embora os servidores tivessem livre acesso aos documentos do convênio, não lhes foram entregues cópia da documentação analisada, tendo em vista que, à época da fiscalização, a entidade auditada não podia arcar com os custos das cópias solicitadas, pois passava por dificuldades financeiras.

15. Quanto ao item 'd', à semelhança do alegado no item anterior, informou-se que, no decorrer da fiscalização *in loco*, malgrado a equipe de auditoria tenha constatado a existência de pastas que apresentavam documentos referentes à execução física do objeto do convênio, tais como, relação de instrutores, recibos de pagamentos, listas de presença dos assentados nos encontros e /ou cursos, não foram fornecidas cópias destes documentos. A par disto, ressaltou que os relatórios emitidos pela divisão especializada do Incra atestaram o alcance do objeto conveniado, como se pode observar dos seguintes excertos: 'Cabe-nos afirmar o cumprimento dos objetivos do convênio' (peça 17, p. 83) e 'os eventos de capacitação foram compatíveis com o previsto no convênio e as metas físicas foram executadas satisfatoriamente' (peça 1, p. 257).

16. No que tange ao item 'e', o Incra limitou-se a informar que a responsabilização de Caetano de Carli Viana Costa decorreu de entendimento da comissão de TCE, não apresentando qualquer documento a amparar tal conclusão.

17. Ao examinar a resposta, a instrução (peça 28) assinalou que o Incra teria atendido satisfatoriamente apenas aos itens 'a' e 'b' da diligência. Já, em relação aos itens 'c' e 'd', observou que os documentos requeridos, por constituírem evidências da fiscalização *in loco* realizada pelo Instituto, deveriam, como boa prática de auditoria, estar anexados ao relatório respectivo ou arquivados no órgão fiscalizador. Nada obstante esta falha, opinou-se pelo prosseguimento do processo, por entender-se que os relatórios de fiscalização do concedente possuem força probante, em razão da presunção de legalidade que reveste o ato administrativo, somente podendo ser afastada, sobretudo em sede de tomada de contas especial, mediante prova em contrário (Acórdãos 4454/2014-TCU-1ª Câmara e 2188/2013-TCU-2ª Câmara).

17.1. Ademais, destacou-se que, na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, entendimento consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

17.2. Em relação ao senhor Caetano de Carli Viana Costa, opinou-se pelo não chamamento do mesmo aos autos, uma vez que inexistiam quaisquer documentos que o vinculassem à gestão dos recursos repassados pelo Incra ou à obrigação de prestar contas (peça 28, item 34).

17.3. Assim, entendendo que cabe ao gestor fornecer as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, opinou-se pela citação solidária do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79), executor, dos senhores Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70), coordenador geral da entidade a partir de 30/1/2006, Ana Maria Justo Pizetta (203.822.510-91), coordenadora geral da entidade no período de 2/8/2004 a 29/1/2006, e Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91), procuradora da entidade, na forma descrita no item 45 daquela instrução.

18. Anuindo ao proposto, diretor, com fundamento na delegação de competência conferida pelo art. 1º, II, da Portaria-MIN-BD 1, de 22/8/2014, do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, c/c o art. 1º, II, da Portaria Secex/SP 22, de 12/9/2014, determinou a citação nos termos sugeridos (peça 29).

19. Dando cumprimento ao determinado, foram expedidas as seguintes comunicações:

<b>Responsável</b>	<b>Ofício/Edital</b>	<b>Aviso de Recebimento/Obs.</b>
Centro de Formação e Pesquisa Contestado - Cepatec	2.262/2018, de 5/9/2017 (peça 34)	Mudou-se, datado de 18/9/2017 (peça 38)
	2.822/2017, de 7/11/2017 (peça 47)	Recebido em 14/11/2017 (peça 49)
Gislei Siqueira Knierim	2.261/2018, de 5/9/2017 (peça 35)	Recebido em 25/9/2017 (peça 41)
	2.260/2018, de 5/9/2017 (peça 36)	Mudou-se, datado de 19/9/2017 (peça 39)
	2.774/2017, de 1º/11/2017 (peça 46)	Não existe o indicado, de 14/11/2017 (peça 48)
Ana Maria Justo Pizetta	144/2018, de 19/1/2018 (peça 50)	Endereço insuficiente, de 6/2/201/ (peça 51)
	650/2018, de 26/3/2018 (peça 53)	Desconhecido, de 6/4/2018 (peça 54)
	Edital 32/2018, de 7/5/2018 (peça 56)	Publicado no DOU de 14/5/2018 (peça 57)
Edilson Pereira Dos Santos	2.259/2018, de	Recebido em 19/9/2017 (peça 40)

	5/9/2017 (peça 37)	
--	--------------------	--

Quadro 1

### EXAME TÉCNICO

20. Como visto no quadro acima, o Centro de Formação e Pesquisa Contestado - Cepatec, Gislei Siqueira Knierim e Edilson Pereira Dos Santos, apesar de terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os Avisos de Recebimento (3ª Coluna), não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

21. Em relação a Ana Maria Justo Pizetta, foi enviado o Ofício 2260/2017TCU/Secex-SP, de 5/9/2017 (peça 36), ao endereço constante do sistema da Receita Federal (peça 32). O aviso de recebimento (peça 39) foi devolvido ao remetente com a informação 'Mudou-se'. Em pesquisa à base de dados do Cadastro Eleitoral/Título de Eleitor (peça 44), custodiado pelo TCU mediante acordo de cooperação, localizou-se um novo endereço para o qual foi encaminhado o Ofício 2774/2017-TCU/Secex-SP, de 1/11/2017 (peça 46). O aviso de recebimento (peça 48) foi devolvido ao remetente com a informação 'Não Existe o Número'. Tentou-se notificar a responsável por intermédio do Ofício 650/2018-TCU/SECEXSP, de 26/3/2018 (peça 53) encaminhado ao endereço encontrado em documento juntado à peça 52. O aviso de recebimento (peça 54) retornou com a informação 'Desconhecido'. Não tendo sido localizados outros endereços, além daqueles para os quais foram encaminhadas as correspondências devolvidas, caracterizou-se a não localização da responsável, razão pela qual se determinou a realização da citação por edital, a teor do art. 179, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal (peça 55). Citada, por via editalícia (peças 56 e 57), a responsável não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

22. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

23. Há nos autos elementos suficientes para a adequada configuração das irregularidades narradas nesta TCE, conforme se descreve a seguir.

#### Do cumprimento do objeto

24. Quanto ao cumprimento do objeto, a instrução inicial (peça 6), em seu item 14.4, entendeu que a metodologia adotada pelo Incra, consistente em levantamento de campo e entrevistas, mostrava-se falha para atestar a execução do objeto, carecendo de documentos complementares para que este Tribunal emitisse seu próprio julgamento do feito. Assim, solicitou-se ao Incra, em diligência, a documentação necessária.

25. Como reportado acima (itens 13-16), o Incra atendeu parcialmente o requerido, deixando de encaminhar a documentação relativa aos itens 'c' e 'd' da diligência, alegando não a possuir em seus arquivos. No entanto, destacou que os relatórios emitidos pela unidade técnica responsável teriam atestado o alcance do objeto conveniado.

26. De fato, compulsando os autos, verifica-se que as Informações DDI-2/107/2006, de 29/8/2006 (peça 17, p. 82-83) e s/nº, de 16/11/2006 (peça 17, p. 94-96) atestam a execução do objeto. Assim, do ponto de vista da execução física, inexistindo questionamentos por parte do concedente, entende-se que houve execução das ações previstas.

27. Contudo, a simples execução física não comprova, por si só, o emprego regular dos recursos públicos. Isso porque a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e aplicação no objeto proposto. Assim, verificar-se-á nos itens seguintes a regularidade da execução financeira.

#### Da execução financeira

28. Sob a ótica da execução financeira, o Relatório s/nº, de 23/4/2010 (peças 1, p. 342-360, e 2,

p. 1-10), que embasou o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 124-151), apontou as seguintes ocorrências:

	<b>Irregularidade</b>	<b>Valor (R\$)</b>
a	Comprovantes de despesa em desacordo com o previsto nas Leis 4.729/65, art. 1º, II a IV; 8.137/90, art. 1º, V; 8.846/94, arts. 1º e 2º; 9.532/1997, art. 61, § 1º; e 4.502/64, art. 47	207.124,86
b	Emissão do cheque 850076, no valor de R\$ 35,00, registrado na Relação de Pagamentos, mas não compensado, conforme extrato bancário	400,42
c	Despesas comprovadas com cartões de embarque/desembarque, emitidos pela empresa BRA Turismo, sem que deles conste o valor do bilhete	2.880,00
d	Diferença relativa a cheque compensado, no valor de R\$ 4.426,98, e o correspondente comprovante de despesa, no valor de R\$ 4.272,80	154,08
e	Comprovantes de despesa em desacordo com o art. 30, da IN/STN 1/1997	534,00
f	Comprovantes de despesa em desacordo com o art. 30, da IN/STN 1/1997 e não apresentação de orçamentos e/ou cotação de Preços	2.670,00
g	Comprovantes de despesa em desacordo com o art. 30, da IN/STN 1/1997. Pagamento de despesas de passagens de outra entidade	9.396,70
h	Comprovantes de despesas sem identificação do convênio e em desacordo com o art. 30, da IN/STN 1/1997	7.113,00
i	Despesas realizadas com assessoria, sem discriminação das atividades realizadas pelos beneficiários	5.889,45
j	Ausência de comprovantes de despesa e dos depósitos efetuados em conta corrente de credores	4.817,70
k	Emissão de cartão de embarque em nome de uma pessoa, sendo que, no documento apresentado pela empresa contratada, consta outro beneficiário	1.342,00
l	Depósitos de valores em contas correntes de credores diversos daqueles discriminados na Relação de Pagamentos e nos recibos assinados por pessoas físicas	5.875,81
m	Realização de saques em espécie, sem correspondência com o valor dos pagamentos, inexistindo documentos suficientes estabelecer o nexo causal entre os recursos repassados e os dispêndios realizados	3.480,74
n	Comprovação parcial de despesas realizadas com custeio dos beneficiários	21.332,14
o	Realização de despesas em desacordo com o inciso VII, do art. 8º, da IN/STN 1/1997	428,36
	<b>Total</b>	<b>273.439,26</b>

#### Quadro 2

29. Na instrução à peça 28, reportou-se um equívoco por parte da comissão de tomada de contas especial, que, utilizando o quadro acima, apontou um débito originário de R\$ 260.297,38, quando o correto, como acima demonstrado, seria o valor de R\$ 273.439,26.

30. Notificados na fase interna desta TCE, conforme atestam os documentos constantes à peça 3, p. 56-86, relacionados no item VI do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 145), os responsáveis apresentaram justificativas (peça 3, p. 10-55), não aceitas pelo concedente, como consignado no item VII daquele Relatório (peça 3, p. 147). Assim, concluiu o tomador de contas (peça 3, p. 151):

Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste processo, entende este Tomador de Contas que o dano ao Erário, importa valor R\$ R\$ 824.120,19 (oitocentos e vinte e quatro mil, cento e vinte reais e dezenove centavos), já atualizados com juros e correção monetária até a data de 26/10/2015, sendo que R\$ 260.297,38 (duzentos e sessenta mil, duzentos e noventa e sete reais e trinta e oito centavos) referente ao valor encontrado na análise da Prestação

de Contas (folha 170-184) R\$ 563.822,81 (quinhentos e sessenta e três mil, oitocentos e vinte e dois reais e oitenta e um centavos) referente à atualização monetária pela SELIC e juros, sob a responsabilidade de Gislei Siqueira Knierim e Caetano de Carli procuradores da CEPATEC à época, bem como, à pessoa jurídica responsável pelo Convênio 54.100/2005 - Centro de Formação Pesquisa Contestado, CNPJ 78.497.211/0001-79. Desta forma, encaminhamos o processo para análise e posterior envio à Divisão de Análise e Contábil - DAC1, com o fito de dar subsídios ao seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União - TCU (fase externa).

31. Na sequência, os responsáveis foram notificados das conclusões do tomador de contas (peça 3, p. 88-116).

32. A instrução à peça 28, dissentindo do valor do débito apurado, opinou que se considerasse como débito o valor total repassado, eis que não constam dos autos qualquer documento comprobatório das despesas, tais como, notas fiscais, recibos, comprovantes de pagamento, o que impede estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas incorridas e os recursos transferidos.

33. Cabe esclarecer que não se trata de ignorar os pareceres financeiros emitidos, mormente o Relatório da Fiscalização *in loco* (peça 1, p. 348-360, peça 2, p. 1-4), porque os atos administrativos se revestem de presunção de legitimidade e veracidade quanto à existência e ao conteúdo que exibem. No entanto, cabe pontuar que o exame de mérito das contas não se encerra mediante acolhimento das conclusões dos aludidos pareceres, de forma quase automática, sem que sejam analisados seus termos e premissas. Isso porque o Tribunal não está vinculado a acolher suas conclusões tão somente porque o parecer existe e está juntado aos autos. É importante analisá-lo de forma a permitir a formação de convicção acerca do tema. Nesse sentido, o que se verifica é que o parecer não é conclusivo com relação a diversos aspectos, senão vejamos.

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

**Tabela 2 - Relação dos cursos realizados**

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

33.2. Considerando que o período de vigência do convênio foi de 15/7/2005 a 30/3/2006, verifica-se que nenhum dos cursos listados ocorreu neste período. A par disto, o plano de trabalho previa a realização de um curso nacional sobre o tema Direitos Humanos para 60 participantes, que não consta na Tabela acima transcrita.

33.3. Por fim, tem-se ciência que essa entidade celebrou diversos convênios simultâneos no período de 2005 a 2007 com órgãos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura e Ministério do Trabalho, e, atualmente, encontram-se neste Tribunal cinco TCEs em desfavor dessa

entidade (TCs 005.539/2016-1, 005.541/2016-6, 005.703/2016-6, 008.517/2016-9 e 019.740/2017-4). Entre tantos convênios é provável a ocorrência de pagamentos de despesas de um convênio para atender objetos de outros, o que exigiria rigor da entidade executora para demonstrar o nexo entre as despesas realizadas e o objeto pactuado. De fato, segundo as observações das servidoras que analisaram os comprovantes de despesas, este não foi o caso. Seguem os comentários que colocam em dúvida a regular execução do convênio:

- a) apresentação de comprovantes de despesas através de recibos, mesmo quando os credores eram pessoas jurídicas e obrigatoriamente deveriam emitir notas fiscais. As notas fiscais deveriam constar a identificação do convênio em tela;
- b) despesas comprovadas com cartão de embarque emitido pela empresa BRA Turismo e TAM (transportes aéreos) sem constar o valor do bilhete;
- c) comprovante de despesa para custeio de passagens da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), em substituição a entidade executora do convênio, em desacordo com art. 30, da Instrução Normativa - STN 1/1997;
- d) pagamentos de passagens sem identificação do local, período, beneficiários, ou seja, sem a necessária correlação pessoa x origem x destino x data;
- e) fatura apresentada pela empresa Tichetti Viagens e Turismo em nome do beneficiário João Paulo Santos, trecho Brasília-Marabá-Brasília, enquanto que o respectivo comprovante de embarque estava em nome de Kátia Lima, trecho Brasília-Galeão;
- f) diversos saques em espécie, o que somente seria aceito em situações excepcionais e com aval do órgão concedente, para pagamento de diversos credores, cujos valores dos saques não correspondem aos valores pagos.
- g) pagamentos a beneficiários para custear despesas de deslocamentos, constando os recibos de apenas um dos trechos da viagem, sob a justificativa que os bilhetes do trecho da volta dos beneficiários não eram repassados à entidade executora do convênio.

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

33.5. Assim, para validar ou rejeitar as informações constantes dos relatórios financeiros, fazia-se necessária a remessa e conferência dos comprovantes de despesas, o que não ocorreu.

#### Responsabilidade

34. O item 14.1 da instrução inicial (peça 6) chamou atenção para a necessidade de avaliar objetivamente a responsabilização dos senhores Edilson Pereira dos Santos e Ana Maria Justo Pizetta, uma vez que foram gestores em períodos distintos. A par disto, questionou a imputação de responsabilidade ao senhor Caetano de Carli Viana Costa, procurador da entidade, pois não constava dos autos qualquer documento comprobatório da sua atuação no convênio ou procuração indicando o mesmo como responsável pela entidade.

35. De início, cabe destacar a posição deste TCU no que concerne à responsabilidade de procuradores, constituídos para agir em nome dos gestores. A jurisprudência do TCU é no sentido de que a responsabilidade do titular não é afastada, permanecendo a culpa *in eligendo* ou *in vigilando* em caso de eventuais irregularidades cometidas na utilização de recursos públicos. Entende-se que o instrumento da outorga de poderes não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (Acórdãos 935/2007-TCU-Plenário, 5866/2010-TCU-Segunda Câmara, 5938/2016-TCU-Segunda Câmara e 5355/2014-TCU-Primeira Câmara), de forma que cabe ao outorgante a fiscalização dos atos de seus mandatários.

36. Consoante assinalado no parágrafo terceiro, acima, o presente convênio vigeu no período de 15/7/2005 a 30/3/2006. Neste intervalo, exerceram o cargo de coordenador geral do Cepatec: Ana

Maria Justo Pizetta, de 2/8/2004 a 29/1/2006 (peça 11, p. 42-49) e Edilson Pereira dos Santos, a partir de 30/1/2006 (peça 5).

37. Para a execução do objeto conveniado, foram gastos R\$ 523.710,89, conforme Execução da Receita e da Despesa (peça 13, p. 30) e Relação de Pagamentos (peça 13, p. 31-44), sendo que R\$ 396.776,34 no período de 29/7/2005 a 26/1/2006, ou seja, durante a gestão de Ana Maria Justo Pizetta, e a diferença, R\$ 126.934,55, no período de 31/1/2006 a 30/3/2006, durante a gestão de Edilson Pereira dos Santos. Assim, a responsabilidade de cada um dos gestores deve ser proporcional ao montante gerido, de sorte que à primeira deve-se atribuir a fração de 75,76 % do débito; e ao segundo, 24,24%.

38. No tocante à responsabilidade de Caetano de Carli Viana Costa (041.059.474-19), a instrução à peça 28 opinou pelo não chamamento do mesmo aos autos, pois, conforme procuração extraída do TC 005.703/2016-6 (peça 25, p. 3), sua atuação como mandatário da entidade ocorreu a partir de 21/12/2007, isto é, após a vigência do convênio e do prazo para prestação de contas, que foram encaminhadas ao Incra em 4/7/2006 (peça 13, p. 3). Assim, considerando que Caetano de Carli não geriu os recursos repassados nem estava obrigado a prestar as contas das verbas transferidas, opina-se por sua exclusão da relação processual, à semelhança do decidido no processo 008.517/2016-9, que envolve a mesma entidade (Acórdão 5.577/2018-2ª Câmara, Ministro Bruno Dantas).

39. Com relação à Gislei Siqueira Knierim, verifica-se que a mesma atuou como mandatária da entidade a partir de 24/12/2004, conforme procurações públicas outorgadas por Ana Maria Justo Pizetta e Edilson Pereira dos Santos (peça 1, p. 97-98 e peça 25, p. 1, respectivamente). Ademais, a aludida procuradora assinou o convênio (peça, p. 112) e seus termos aditivos (peça 1, p. 136 e 141). Por estes motivos, deve ser considerada responsável.

40. Em resumo, a responsabilidade deve ser imputada solidariamente aos seguintes agentes: a) Ana Maria Justo Pizetta, gestora da entidade no período de 2/8/2004 a 29/1/2006 (peça 11, p. 42-49); b) Edilson Pereira dos Santos, gestor a partir de 30/1/2006 (peça 5); c) Gislei Siqueira Knierim, procuradora da entidade a partir de 24/12/2004, conforme procurações públicas outorgadas por Ana Maria Justo Pizetta e Edilson Pereira dos Santos (peça 1, p. 97-98 e peça 25, p. 1, respectivamente); e d) Centro de Formação e Pesquisa Contestado, cujas contas devem ser julgadas irregulares, com imputação do débito correspondente ao valor total transferido, abaixo especificado, em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos descentralizados por meio do Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi 524304), firmado entre o Incra e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado:

**Ocorrência:** rejeição das contas relativas à aplicação de recursos públicos previstos no Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi 524304), firmado entre o instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), tendo em vista a não comprovação da execução do objeto, ausência de documentos comprobatórios das despesas executadas, impedindo estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas e os recursos transferidos, e as impropriedades consignadas no Relatório da Aplicação Financeira Conclusivo (peça 1, p. 342-360 e peça 2, p. 1-10), de 23/4/2010, descritas no quadro 2, acima.

#### **Responsáveis:**

- a) Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70), na condição de coordenador geral do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec) a partir de 30/1/2006, ao gerir os recursos descentralizados, deveria ter zelado por sua correta e regular aplicação;
- b) Ana Maria Justo Pizetta (203.822.510-91), na condição de coordenadora geral da entidade no período de 2/8/2004 a 29/1/2006, ao gerir os recursos descentralizados, deveria ter zelado por sua correta e regular aplicação;
- c) Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91), na condição procuradora da entidade, subscreveu o Convênio Incra/CRT/DF/54.100/2005 e seus termos aditivos, e, ao gerir os recursos descentralizados, deveria ter zelado por sua correta e regular aplicação;
- d) Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79), os recursos do

Incra/CRT/DF/54.100/2005 (Siafi 524304) foram transferidos para a conta corrente de titularidade do Cepatec, entidade executora do objeto pactuado.

**Débito 1 (24,24 % do débito total)** - Responsáveis solidários (Edilson Pereira dos Santos, Gislei Siqueira Knierim e Centro de Formação e Pesquisa Contestado):

Data	Valor total (R\$)	Fração (24,24%)	Débito/Crédito
25/7/2005	633.750,00	153.621,00	D
8/6/2006	133.145,03	32.274,36	C
8/6/2006	3.824,92	927,16	C
8/6/2006	4.052,17	982,25	C

**Débito 2 (75,76 % do débito total)** - Responsáveis solidários (Ana Maria Justo Pizetta, Gislei Siqueira Knierim e Centro de Formação e Pesquisa Contestado):

Data	Valor total (R\$)	Fração (76,76%)	Débito/Crédito
25/7/2005	633.750,00	480.129,00	D
8/6/2006	133.145,03	100.870,67	C
8/6/2006	3.824,92	2.897,76	C
8/6/2006	4.052,17	3.069,92	C

41. Em relação ao débito, impende destacar, como reportado no item 4, acima, que a entidade não utilizou a totalidade dos recursos repassados, recolhendo aos cofres da União os valores de: a) R\$ 133.145,03 (peça 3, p. 18), referente ao saldo na conta do convênio; b) R\$ 3.824,92 (peça 3, p. 16), relativo a cheques indevidos e reconhecidos pelo Cepatec; e c) R\$ 4.052,17 (peça 3, p. 19), concernente ao pagamento de CPMF e taxas bancárias, razão pela qual tais quantias foram consideradas no cálculo.

42. Por derradeiro, cumpre informar que o Caetano de Carli, por meio de advogado regularmente constituído (peça 21), embora não tenha sido citado, requer sua exclusão do rol de responsáveis desta TCE (peça 58), pois afirma que não detinha poder para gerir os recursos transferidos e que não subscreveu qualquer documento relacionado ao convênio em tela e indica, como paradigma, o Acórdão 5.577/2018-TCU-1ª Câmara, Ministro Bruno Dantas.

42.1. A questão já foi analisada no item 38, acima, ao qual nos reportamos. Assim, opina-se pelo deferimento do requerido.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

43. Insta relatar a existência de outros processos de tomada de contas especial em trâmite neste Tribunal, envolvendo os responsáveis arrolados neste feito, a saber:

I - Responsável: Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91):

Processo	Relator	Situação
033.527/2013-0	Marcos Bemquerer	Acórdão 1.511/2018-2ª Câmara
026.758/2014-8	Benjamin Zymler	Acórdão 7.582/2015-1ª Câmara
027.886/2014-0	Benjamin Zymler	Acórdão 360/2017-1ª Câmara
028.007/2014-0	Benjamin Zymler	Acórdão 4.219/2017-1ª Câmara
028.116/2014-3	Benjamin Zymler	Acórdão 1.589/2017-1ª Câmara
008.144/2015-0	Bruno Dantas	Acórdão 5.126/2017-1ª Câmara
008.826/2015-3	Bruno Dantas	Acórdão 1.511/2018-1ª Câmara
035.790/2015-6	Bruno Dantas	Acórdão 5.130/2017-1ª Câmara

II - Responsáveis: Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79):

Processo	Relator	Situação
008.517/2016-9	Bruno Dantas	Acórdão 5.577/2018-1ª Câmara

. III - Responsáveis: Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91), Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79):

Processo	Relator	Situação
005.541/2016-6	Bruno Dantas	Acórdão 3.106/2018-1ª Câmara
005.703/2016-6	Bruno Dantas	Aguardando instrução
019.740/2017-4	Ana Arraes	Aguardando instrução

## CONCLUSÃO

44. A documentação apresentada pela convenente a título de prestação de contas não se mostrou suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos. Considerando a ausência de comprovantes de despesas, não é possível atestar a correta execução financeira do convênio em comento, tendo em vista a impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas. Ademais, os relatórios de análise financeira produzidos pelo concedente apontaram diversas impropriedades que obstam julgar regulares as presentes contas (itens 28-33).

45. Cabendo aos gestores o ônus de comprovar a aplicação de recursos públicos que lhes foram repassados, devem ser considerados responsáveis o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), entidade executora, Ana Maria Justo Pizetta, coordenadora geral da entidade no período de 2/8/2004 a 29/1/2006, Edilson Pereira dos Santos, coordenador geral do Centro a partir de 30/1/2006, e Gislei Siqueira Knierim, que na condição de procuradora da entidade, foi gestora dos recursos descentralizados (itens 31-34). Diante da revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito. (itens 34-40)

46. Por fim, considerando que o convênio em tela foi celebrado em 15/7/2005, que a ocorrência da irregularidade sancionada data de 25/7/2005, ocasião em que os recursos descentralizados foram creditados na conta específica, conforme extrato bancário (peça 13, p. 63), e que o despacho que ordenou a citação dos responsáveis data de 28/8/2017 (peça 29), configurou-se a prescrição punitiva do Tribunal de Contas da União, nos termos dos artigos 189 e 205 do Código Civil. Esse é o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em julgamento de recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.298/2011-TCU-Plenário. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) excluir Caetano de Carli Viana Costa (041.059.474-19) da relação processual;

II) considerar revéis, para todos os efeitos, o Centro de Formação e Pesquisa Contestado, Ana Maria Justo Pizetta, Edilson Pereira dos Santos e Gislei Siqueira Knierim, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79), na qualidade de entidade convenente, Ana Maria Justo Pizetta (203.822.510-91), Edilson Pereira dos Santos (254.180.468-70) e Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91), na condição de gestores dos recursos descentralizados, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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 da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 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:

**Débito 1 (24,24 % do débito total)** - Responsáveis solidários (Edilson Pereira dos Santos, Gislei Siqueira Knierim e Centro de Formação e Pesquisa Contestado):

Data	Valor total (R\$)	Fração (24,24%)	Débito/Crédito
25/7/2005	633.750,00	153.621,00	D
8/6/2006	133.145,03	32.274,36	C
8/6/2006	3.824,92	927,16	C
8/6/2006	4.052,17	982,25	C

. Valor atualizado até 31/8/2018 (com juros) - R\$ 487.660,09 (peça 59)

**Débito 2 (75,76 % do débito total)** - Responsáveis solidários (Ana Maria Justo Pizetta, Gislei Siqueira Knierim e Centro de Formação e Pesquisa Contestado):

Data	Valor total (R\$)	Fração (76,76%)	Débito/Crédito
25/7/2005	633.750,00	480.129,00	D
8/6/2006	133.145,03	100.870,67	C
8/6/2006	3.824,92	2.897,76	C
8/6/2006	4.052,17	3.069,92	C

. Valor atualizado até 31/8/2018 (com juros) - R\$ 1.524.139,08 (peça 60)

V - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

V - autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

VI - alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

VII - dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

VIII - encaminhar cópia da deliberação 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 cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos) e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.”

É o relatório.