

**Proc. TC-006.329/2006-1**  
**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos contra o Acórdão 7275/2011 – 2ª Câmara, prolatado em sede de tomada de contas especial instaurada em face de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais repassados à Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. - Concrab. Os recorrentes tiveram as contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, mas com imposição de multa no valor individual de R\$ 2.000,00 em razão das irregularidades a seguir descritas.

a) Responsável: Marcelo Resende de Souza, Presidente do Incra:

a.1) celebração do Convênio nº 71000/2003 sem o cumprimento de exigências da IN STN 01/97;

a.2) aprovação irregular do novo plano de trabalho apresentado, não apreciado pela área técnica, que havia imposto restrições ao plano inicialmente proposto, permitindo a celebração do Convênio nº 71000/2003 sem que o conveniente tivesse demonstrado condições de executá-lo;

b) Responsáveis: Carlos Henrique Kovalski, Chefe de Divisão de Implantação do Incra - SDTI;

b.1) aprovação irregular do novo plano de trabalho apresentado, sem submetê-lo à apreciação da área técnica, que havia imposto restrições ao plano inicialmente proposto, permitindo a celebração do Convênio nº 71000/2003, sem que o conveniente tivesse demonstrado condições de executá-lo;

c) Responsáveis: Maria Angélica Ribeiro da Cunha, analista da prestação de contas do convênio, e Fussaé Ienaga, Técnico em Educação.

c.1) aprovação da frágil prestação de contas do Convênio nº 71000/2003, apesar das graves irregularidades ocorridas na execução deste.

A Serur bem sintetizou os argumentos dos quatro recorrentes na instrução que constitui a peça 40 e demonstrou a correção da decisão ora impugnada no que diz respeito às multas a eles aplicadas.

Restou comprovada, com efeito, a participação decisiva das Sras. Maria Angélica Ribeiro da Cunha e Fussaé Ienaga na aprovação indevida da prestação de contas do convênio 71000/2003, sendo irrelevante a circunstância de que não lhes cabia o correspondente ato formal. Elas emitiram parecer técnico dando conta do cumprimento das metas físicas e do alcance dos objetivos do convênio quando, na verdade, a execução do pacto foi caracterizada pela ausência de informação sobre o que efetivamente foi realizado ou adquirido pelo conveniente e pelo desprezo por este demonstrado em relação aos compromissos assumidos.

Conforme revelam os autos, foram ignorados inúmeros preceitos básicos, já de domínio comum, na análise da prestação de contas: convênio caracteriza-se pela união de esforços dos

partícipes, fato que não ficou demonstrado na parcela do objeto que a conveniente limitou-se a desembolsar os recursos federais para a contratação de terceiros, nem sequer exercendo fiscalização sobre a prestação do serviço; tal contrato com terceiros foi formulado contrariamente às normas aplicáveis à espécie, haja vista a carência de elementos que descrevessem adequadamente o objeto e permitissem a prestação do serviço em termos objetivos; os preços dessa contratação não foram definidos com referência à amplitude, magnitude, dificuldade, complexidade, qualidade, prazos, esforço e insumos necessários à prestação dos serviços; os pagamentos feitos pela conveniente ao terceiro contratado se deram segundo parcelas fixas e independentemente do adimplemento de condição, sem medição, recebimento dos serviços e liquidação da despesa.

Vale lembrar, ainda, que a unidade técnica rejeitou as despesa relativas à meta 4 do convênio, lembrando que a imprecisão na descrição do objeto, embora torne difícil a compreensão do que ele é, não impede a constatação daquilo que ele não é. Não há justificativa, portanto, para a análise da prestação de contas ter deixado de impugnar a grande quantidade de saques realizados na conta específica do convênio, dada a inexistência de previsão, em qualquer documento do plano de trabalho ou afins, para a distribuição de recursos do convênio aos participantes dos eventos. Tampouco foi rejeitada a modificação generalizada dos locais e datas onde supostamente foram realizados os cursos previstos no convênio, bem como a alteração da natureza dos eventos, não obstante o prejuízo que essas ocorrências representam para o estabelecimento do nexos causal com os recursos federais transferidos.

Devem, portanto, ser mantidas as multas aplicadas às Sras. Maria Angélica Ribeiro da Cunha e Fussa e Ienaga.

No que tange ao Sr. Carlos Henrique Kovalski, seu recurso nem ao menos aborda sequer uma das irregularidades que maculavam o plano de trabalho por ele aprovado. Permanece, portanto, a convicção de que, a julgar pelos documentos de fls. 83, 83-verso e 85, adotou a conduta temerária de permitir a aplicação de recursos federais em objeto com especificação insuficiente, que não oferecia elementos para fiscalizar sua execução ou avaliar seus custos. Foi justa a multa a ele aplicada.

Quanto ao recurso interposto pelo Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Inbra, também acolho as conclusões da Serur. Ressalto ser desprovido de razão o argumento de que agiu respaldado pela manifestação das áreas técnicas, com aprovação do plano de trabalho pelo Superintendente da instituição. Cabe lembrar que tal aprovação se deu após a suposta correção dos erros apontados pela equipe técnica competente no plano de trabalho inicialmente submetido à apreciação do Inbra. Eis os erros que precisavam ser corrigidos (fls. 45 e 46, o texto original não está grifado):

**Vale ressaltar que o plano de trabalho deverá ser feito, especificando na coluna Indicador Físico, as unidades de medida e quantidades inerentes, não cabendo ‘Assessoria Nível Superior, Nível Médio e Especializada’, bem como ‘Custeio Assessoria e Especialista’ e suas respectivas quantidades”;**

(...).

“a) a proposta tem cunho excessivamente abrangente, dando ao projeto um caráter muito difuso nos seus objetivos e conferindo-lhe inconsistência. Oscila da capacitação propriamente dita à reestruturação da matriz produtiva dos assentamentos. Há um prejuízo da visão global do projeto e falta identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

(...);

c) no item ‘B’ [acompanhamento a empresas sociais], o que são empresas sociais? Não foi possível identificar do que se trata a proposta, pois não há detalhes suficientes das ações/atividades a serem executados; do que se trata? Um curso?”;

d) **não consta do projeto os tipos de serviços a executar, nem o detalhamento das materiais a serem utilizados. A não identificação desses itens torna a informação insuficiente para julgamento técnico e sua aprovação seria um ato irresponsável pois induziria à completa impossibilidade de verificar o acompanhamento e execução do mesmo e inviabilizaria a prestação de contas;** (...);

f) no quadro relativo ao acompanhamento às empresas sociais, no item atividade é **necessário que se relacione qual atividade a ser desenvolvida e não a relação de profissionais envolvidos;** os profissionais envolvidos devem ser identificados também;

(...);

j) (...). O projeto básico deve ser objetivo e detalhado, com meta clara e definida, metodologia a ser utilizada, público alvo qualificado e quantificado, duração, cargas horárias, conteúdo, produtos qualificados e quantificados a serem produzidos, se for o caso, bem como cronograma de execução física e financeira, prazos e datas e os custos detalhados, não podendo ser apenas estimados como o foram, por exemplo, nas planilhas das fls. 23 e 24.

Depois de tal manifestação, porém, a equipe técnica não voltou a atuar no processo, havendo a aprovação das supostas correções se dado diretamente pelos seus superiores hierárquicos, conforme revela o parecer à fl. 86:

“o novo projeto, que atendeu parte das exigências dos técnicos da SDTI, teve manifestação favorável da forma apresentada pelo Chefe da Divisão como do Coordenador Técnico, salientando que os dois engenheiros agrônomos, sem, no entanto, o processo retornar às técnicas” e ao ponderar que “em que pese a aprovação pelos chefes da área técnica, entendemos como procedentes as exigências das técnicas.

Os pareceres emitidos nos autos, portanto, permitiam ao Presidente do Incra perceber que as alterações procedidas no plano de trabalho a título de correção não foram analisadas com o mesmo rigor do projeto original. E, como se vê, ele foi expressamente advertido a respeito disso. Deve ser mantida quanto a ele também, portanto, a multa aplicada.

Por outro lado, no que diz respeito ao julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes, creio ser necessária a alteração do acórdão recorrido. Os recorrentes, e mais os Srs. Marco Aurélio Pavarino e Crispim Moreira, foram ouvidos nos presentes autos apenas quanto a irregularidades em relação às quais não se atribuiu dano ao erário, ensejando tão somente, conforme os ofícios de audiência, fls. 1199 a 1209, vol. 5, a aplicação da multa do art. 58 da Lei 8443/92.

Fossem os mesmos fatos abordados em processo de outra natureza, não se cogitaria do julgamento de suas contas, haja vista que, conforme se pode inferir do art. 8º da Lei 8.443/1992, a ocorrência de dano constitui pressuposto para a instauração de tomada de contas especial.

A condução mais apropriada ao exame da conduta desses responsáveis talvez tivesse sido o desdobramento desse processo mediante a constituição de apartado ou até mesmo o oferecimento da Representação do art. 237 do Regimento Interno do TCU.

Pondero, porém, que não deve ser censurado o aproveitamento deste mesmo feito para tal desiderato, haja vista tratar-se de postura que melhor se coaduna aos princípios da racionalidade e economia processuais.

Não pode advir, daí, contudo, condenação mais gravosa para os defendentes, tal como se a sanção respondesse à natureza do processo e não à conduta impugnada. Verifica-se nos julgados mais recentes do TCU, a propósito, a consolidação da tese segundo a qual, em sede de tomada de contas especial, não subsiste o julgamento de contas uma vez que tenha sido descaracteriza a ocorrência de prejuízo ao erário.



Ante o exposto, manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta da Serur consignada na peça 80, devendo os recursos ora em apreciação ser conhecidos para, no mérito, serem concedido provimento parcial, de forma que sejam mantidas as multas aplicadas aos recorrentes, mas seja tornado insubsistente o julgamento pela irregularidade das suas contas. Propugno, ainda, que a mesma providência seja adotada em relação aos Srs. Marco Aurélio Pavarino e Crispim Moreira em face das disposições contidas no art. 281 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, em 19/03/2013.

(Assinado eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral