

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 006.329/2006-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidades: Divisão Executiva de Finanças - DAF 2/INCRA - MDA; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Responsáveis: Carlos Henrique Kovalski (569.998.100-44); Concrab (68.342.435/0001-58); Crispim Moreira (410.420.936-87); Francisco Dal Chiavon (386.199.899-87); Fussae Ienaga (153.471.171-68); Marcelo Resende de Souza (640.804.476-04); Marco Aurelio Pavarino (540.016.501-00); Maria Angélica Ribeiro da Cunha (244.465.991-00)

Interessado: Concrab (68.342.435/0001-58)

Advogados constituídos nos autos: Cassiano Pereira Viana (OAB-DF 7.978), Rodrigo Pena Barbosa (OAB-DF 11.257) e Marcelle Teixeira Santos (OAB-CE 15.086).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. APROVAÇÃO IRREGULAR DE PLANOS DE TRABALHO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS PELA UNIÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos, que contou com a anuência do dirigente da mencionada Unidade Técnica.

“Trata-se de Recursos de Reconsideração (peça 7, p. 1-25), interpostos pelo Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), Sr. Carlos Henrique Kovalski, Sra. Fussae Ienaga, e Sra. Maria Angélica Ribeiro da Cunha, contra o Acórdão nº 7.275/2011 - Segunda Câmara (peça 34, p. 14-15). O Acórdão recorrido julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao pagamento de multa, em face da emissão de pareceres favoráveis à aprovação das contas do Convênio Incra-DF nº 71000/2003 (Siafi nº 481951), que objetivou implementar programas de capacitação técnica e fomento junto a famílias de assentados da reforma agrária em diversos estados da Federação.

HISTÓRICO

2. *O Recurso versa sobre tomada de contas especial em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão nº 2.261/2005-TCU-Plenário relativamente ao Convênio Incra-DF 71000/2003, Siafi 481951, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –Incrá e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - Concrab, no valor de R\$ 1.187.652,00, com o objetivo de implementar programa de capacitação técnica, fomento à agroecologia e estímulo ao acompanhamento de empresas sociais de assentamento de reforma agrária, com a realização de 20 cursos, 10 oficinas e 5 treinamentos, nos Estados do PR, SP, SE, PE, MA, AL, TO, MG e BA.*

3. *As irregularidades versaram sobre indícios de fraudes em pagamentos e documentos comprobatórios e inexecução parcial do objeto: (i) terceirização de parte do objeto, mediante contratação de cooperativa, ao custo de R\$ 437.871,24 para execução total das metas 4 e 5, sem previsão de terceirização no termo de convênio; (ii) pagamento por cheque de diversos beneficiários, sem identificação do credor; (iii) pagamento de parcelas do contrato de terceirização antes da emissão*

das respectivas notas fiscais, em descumprimento à cláusula terceira do contrato firmado entre a Concrab e Coptec; (iv) pagamentos a maior realizados em razão de expansão das metas do convênio, sem previsão no termo de convênio e na Lei de Licitações e contratos; (v) comprovação apenas parcial das realizações dos objetos do convênio; (vi) aprovação do plano de trabalho sem observância das recomendações e restrições apontadas preliminarmente pela equipe técnica do Incra.

4. *Inicialmente, foram imputados em débito solidário, pela unidade técnica a Concrab e seu Presidente, Francisco Dal Chiavon, no valor de R\$ 2.276.881,38, atualizado até 31/1/2009. Em seguida, conforme parecer lavrado pelo Procurador Geral Lucas Rocha Furtado (peça 30, p.10-26), pugnou-se também pela audiência dos representantes do Incra, responsáveis pela aprovação do plano de trabalho, pela celebração do convenio 71000/2003 e pela aprovação da respectiva prestação de contas, inclusive o dirigente máximo da entidade.*

5. *Ouvidos os responsáveis, as respectivas razões de justificativa foram rejeitadas, culminando-se na prolação do Acórdão TCU – 7.275/2011 – 2ª Câmara (Peça 34, p. 14-15).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (Peças 64, 65, 66 e 77), ratificado à peça 78, pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes (art. 27-A da Resolução 175/2005), que admitiu o recurso interposto contra o Acórdão nº 7.275/2011 - Segunda Câmara (peça 34, p. 14-15), eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido, com fulcro no art. 285, caput, do RI/TCU, e art. 48, § 2º, da Resolução-TCU 191/2006.*

EXAME DE MÉRITO

7. *Os argumentos das Recorrentes Maria Angélica Ribeiro da Cunha e Fussaé Ienaga são basicamente os mesmos, motivo pelo qual alguns serão analisados em conjunto, de maneira sintética, seguidos da análise de cada um deles, bem como os dos demais Recorrentes.*

Argumentos da Sra. Maria Angélica Ribeiro da Cunha e da Sra. Fussaé Ienaga

8. ***Argumento:*** *Alegam as Recorrentes que a atribuição de aprovar a prestação de contas de convênios celebrados no âmbito do Incra é função desempenhada pelo Ordenador de Despesas, subsidiado pelas análises técnicas prévias, conforme disposições do art. 31 da IN SIN nº 01/97, vigente à época.*

9. *Afirma que, ao contrário do que afirmara a Unidade Técnica, as Recorrentes não aprovaram a prestação de contas do convênio, tendo tão-somente elaborado manifestação técnica quanto à execução física e atingimento do objeto conveniado e exarado conclusão no sentido de que a execução física do objeto conveniado (CRT/DF/ N071000/2003) estava condizente com o previsto no plano de trabalho, sugerindo a remessa do processo ao setor contábil, para análise contábil e financeira quanto à regularidade na aplicação dos recursos, e posterior pronunciamento final quanto à aprovação das contas pela autoridade competente.*

10. *Contesta a manifestação da unidade técnica condenando a postura das pareceristas recorrentes, por ter se pautado somente nos relatórios de execução apresentados pela entidade*

conveniada na Autarquia Agrária, sem qualquer averiguação mais aprofundada quanto à consistência das informações recebidas, aos resultados alcançados em termos de benefícios/impactos econômicos ou sociais, e à satisfação do público alvo em relação ao objeto implementado.

11. *Sustenta a tese de que a manifestação técnica exarada, à época, foi realizada tão somente quanto à execução física do objeto conveniado. Traz à baila, para sustentar sua tese, cópia do Relatório de Cumprimento do Objeto do Convênio Concrab – CRT e o Incra.*

12. *Referido relatório foi construído, segundo a Recorrente, mediante vistorias in loco aos locais definidos no objeto conveniado (AL, BA, MA, PE, PI, SE, TO, PA, SP, MG, PR, RS, DF, MS e SC), tendo sido empreendidas ações de deslocamento de servidores aos projetos de assentamentos e/ou locais de residência, segundo critério metodológico já recomendado pelo TCU, com a missão de entrevistar e elaborar relatórios com vistas a comprovar a execução do objeto.*

13. ***Análise:** A audiência das pareceristas não se deu em função da aprovação do Plano de Trabalho ou do convênio, mas pela função de emitir o parecer técnico favorável, dando conta do cumprimento das metas físicas e atingimento dos objetivos e metas do convênio.*

14. *No Relatório de Auditoria, à Peça 33 (p. 12-52) e Peça 34 (p. 1-11) constam relativamente ao plano de trabalho: a alteração não justificada da data e do local de realização dos eventos; a inexecução das metas ou não comprovação da execução destas: listas de presença nos eventos sem indicação de local e/ou data de realização: realização de evento não contemplado no plano de trabalho aprovado; ausência de lista de presença para a "Oficina de elaboração de projetos agroindustriais" e do "Curso de gestão agroindustrial"; alteração do conteúdo programático e do número de participantes assinado em relatório de acompanhamento emitido pelo concedente: subcontratação da mão de obra especializada, por intermédio da Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos Ltda., para execução da meta 4 "Programa nacional de acompanhamento de empresas sociais" e da meta 5 "Programa de fomento a Agroecologia"; e o Relatório do Programa de Fomento à Agroecologia não se refere ao plano de trabalho/projeto técnico aprovado.*

15. *As Recorrentes apresentaram documento acostado à defesa (Peça 41, p. 7-20), intitulado Relatório de Cumprimento de Objeto do Convênio – CRT, no qual se destacam a reformulação do Plano de Trabalho, com a realização de 20 cursos, 10 oficinas e 5 treinamentos. Apresenta quadro com a relação dos cursos e oficinas realizados bem como os locais de realização, além dos quadros consolidados dos entrevistados. Esse documento apresentado é mais completo que o acostado à Peça 30, p. 7-8, entretanto, não aponta a data de realização dos cursos/oficinas, nem a quantidade de participantes.*

16. *As demais irregularidades apontadas pela auditoria não foram objeto de análise ou refutação pelas Recorrentes. Além disso, destaque-se que os pareceres técnicos em relação ao primeiro Plano de Trabalho (Peça 1, p. 45-48) sugeriram o refazimento do referido Plano, em virtude de diversas fragilidades minuciosamente apontadas e o novo Plano não foi submetido à área técnica responsável pelo apontamento das restrições, segundo se depreende da análise feita pela equipe de auditoria.*

17. *Ainda que a IN STN nº 01/97 não previsse expressamente a revisão do projeto básico ou do plano de trabalho pelos pares responsáveis pela análise preliminar, referido fato permitiu a aprovação de um convênio com plano de trabalho excessivamente abrangente, sem a definição clara de metas e objetivos, com as especificações sugeridas, o que dificultou a evidenciação do nexo de causalidade entre os gastos efetuados e o objeto realizado, conforme se depreende das conclusões da equipe técnica.*

18. *De fato, as Recorrentes não aprovaram a prestação de contas, porém deram sustentação técnica para tanto. Este Tribunal tem se inclinado, a apurar a culpabilidade daqueles responsáveis pela emissão de pareceres técnicos e jurídicos, superficiais ou de fragilidade comprometedora, a teor dos seguintes arestos:*

Nos casos em que o parecer do profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos possíveis prejuízos daí advindos. (grifos acrescidos). (Acórdão 62/2007-TCU-2ª Câmara)

VOTO

15. Observo que, no caso do Convênio nº 680057/04-8, a escolha do subprojeto e da entidade conveniente coube não ao CNPq, mas a uma câmara técnica temporária criada pelo Ministério do Meio Ambiente. Quanto ao Convênio nº 01.0105.00/2004, a proposta que deu origem ao ajuste foi aprovada tecnicamente pela Coordenação-Geral de Políticas e Programas em Biodiversidade, com a anuência do Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do MCT. Por fim, em relação ao Convênio nº 620064/01-3, a seleção dos projetos ficou a cargo do Grupo Consultivo de Ciência e Tecnologia, segundo consta do Edital Milênio nº 2/2001.

16. Penso que, nesses casos, a responsabilidade primordial é daqueles que examinaram e aprovaram os respectivos projetos, custeados com recursos desses ajustes. Considero, assim, que os autos devem retornar à Secex/PE, para a devida apuração de responsabilidades, devendo a proposição de aplicação de multa aos Srs. Esper Abrão Cavaleiro, Erney Felício Plessmann de Camargo e Eduardo Henrique Accioly Campos ser reapreciada quando da apreciação de mérito destes autos. (Voto Condutor do Acórdão 0191/2010-TCU/Plenário).

VOTO

[...] laboraram com incúria e imprevidência, no trato dos res publica, os agentes públicos diretamente envolvidos na aprovação do plano de trabalho e da minuta de acordo que resultou na celebração e na transferência de recursos do Convênio nº 250/2001- MI [...]. [...].

[...]

Os servidores públicos das instâncias técnicas e jurídicas do [MI] que aprovaram a análise técnica e econômica da proposta da [ONG], e que aquiesceram à minuta do instrumento de convênio, autorizadora do repasse integral dos recursos federais para a implementação do respectivo objeto, foram omissos nos deveres de ofício ao deixarem de adotar as cautelas normativas e legais às quais não se furtaria o administrador mediano mais próximo dos fatos. Destaco as seguintes condutas que militam pela culpabilidade dos agentes:

Por parte dos Srs. [...] então Secretário Extraordinário de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO/MI), [...] então Consultor da RIDE, e [...] então Gerente de Projetos/COARIDE:

- ausência de estudos prévios mais aprofundados sobre o detalhamento, a viabilidade técnica e econômica do projeto de implantação de novo Modelo de Gestão, no âmbito dos Municípios que participam da RIDE [...], incluindo a falta de análise compatibilidade entre os custos propostos e a complexidade dos trabalhos, ao arrepio dos princípios da economicidade e eficiência, estampados no art. 37, caput, da [CF], bem como em violação ao art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001;

Também por parte dos Srs. [...] então Secretário Extraordinário de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO/MI):

- *celebração do Convênio MI 250/2001 [...], em bases precárias, com conhecimento apenas superficial dos serviços que seriam executados e dos produtos gerados por esses serviços, o que configura a ilegítima transferência de recursos federais a terceiros, de forma desidiosa, mediante instrumento eivado de graves irregularidades, tais como as relacionadas abaixo, que terminaram por levar à efetiva materialização do risco de graves prejuízos ao erário, conforme se apresenta na [TCE] instaurada em decorrência da malversação dos recursos do convênio [...];*
- *não-exigência de apresentação dos Termos de Referência do Modelo de Gestão Municipal objeto do convênio, previamente à sua celebração (artigo 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997);*
- *plano de trabalho deficiente e impreciso quanto à caracterização do objeto em cada fase ou etapa, sem demonstração da viabilidade técnica e da metodologia de trabalho de implantação do Modelo de Gestão proposto (artigo 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997);*
- *parecer técnico elaborado com argumentação frágil e com clara insegurança e indefinição quanto à eficiência e à eficácia do Modelo de Gestão proposto, objeto do convênio;*
- *convênio celebrado, ainda, com outras graves deficiências em relação à IN/STN 1/1997, tais como: [...] previsão de prestação de serviços como objeto do ajuste; previsão de reajuste dos valores em função da política econômica; definição imprecisa e incompleta das obrigações dos partícipes;*

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

9.4 com fulcro no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, aplicar as seguintes penalidades aos responsáveis abaixo arrolados, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data desta deliberação, até a data do efetivo pagamento, caso não sejam atendidas as notificações no prazo fixado:

9.4.3. ao Sr. Alencar Soares de Freitas, então Consultor da RIDE, multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);

9.4.4. ao Sr. Esacheu Cipriano Nascimento, então Consultor Jurídico do Ministério da Integração Nacional, multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);

9.4.5. ao Sr. Vitalino Fonseca Neto, então Coordenador da Conjur/MI, multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais);

9.4.6. ao Sr. Guilherme Carloni Salzedas, então Assistente Jurídico/AGU/MI - multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). (Voto condutor e Decisão no Acórdão 2510-45/2009–TCU-Plenário).

Outros julgados no mesmo sentido, Acórdãos 1.327/2007-1ª Câmara, 2.064/2009-2ª Câmara e 1.487/2006–Plenário.

19. *Argumento: As Recorrentes pleiteiam redução da cominação alegando desproporcionalidade da multa frente aos vencimentos percebidos pelas servidoras. Afirmam que apesar de a irregularidade estar tipificada na legislação, a conduta apresentar-se-ia como insignificante, frente ao resultado apontado no Relatório de Cumprimento do Convênio.*

20. *Afirma que apesar de não parecer vultosa a quantia cominada, para uma servidora que se orienta, pessoal e profissionalmente, pelos ditames da ética e da correção, nada há mais desmotivador do que uma punição por algo que não compactuou, uma vez que agiu de boa fé, ao considerar, também, os documentos apresentados pela Entidade convenente.*

21. *Assevera ainda que a recomendação para que seja observada a obrigatoriedade de acompanhamento paulatino das metas de qualquer convênio será seguida e mais atenção será dada a irregularidades desta natureza.*
22. *Análise: O valor fixado da multa é condizente com a individualização da conduta das responsáveis, e dentro dos parâmetros aplicados pela Corte de Contas não configurando exação excessivamente onerosa. Imperioso recordar que as responsáveis têm a seu dispor a possibilidade de parcelamento da penalidade pecuniária.*

Argumentos do Sr. Carlos Henrique Kovalski.

23. ***Argumento:*** *O Recorrente alega que os objetivos do convênio foram alcançados, tendo se obtido o índice 111% das metas pactuadas no ajuste, no âmbito do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária. Para tanto, requer a juntada do Relatório Consolidado, de 2/12/2010.*
24. *Alega que a conduta do agente deve ser aquilatada para se perquirir do animus subjacente da conduta, porquanto de outro modo estaríamos diante de um caso de responsabilidade objetiva. Sendo o caso, por conseguinte, de responsabilidade subjetiva não se poderia deixar de indagar se houve dolo ou culpa do agente para a correta aplicação da penalidade. Cita jurisprudência do TCU (Acórdão 01/2003 – Plenário), que seguiria essa orientação.*
25. *Por fim, considera desarrazoada a multa cominada, e apesar de estar a irregularidade tipificada em legislação, a conduta apresentar-se-ia como insignificante se considerado o resultado final do convênio e a conduta do gestor, que se orienta, pessoal e profissionalmente, pelos ditames da ética e da correção.*
26. ***Análise:*** *O Recorrente foi responsabilizado na presente TCE em virtude de ter aprovado irregularmente o novo Plano de Trabalho apresentado, sem submetê-lo à apreciação da área técnica que havia imposto sérias restrições ao plano inicialmente proposto (Peça 1, p. 45-48), dentre as quais destacamos:*
- a) proposta de cunho excessivamente abrangente, dando ao projeto um caráter muito difuso nos seus objetivos e conferindo-lhe inconsistência. Oscila da capacitação propriamente dita a reestruturação da matriz produtiva dos assentamentos. Prejuízo da visão global do projeto sem identificação de todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
 - b) em relação ao item 2 da proposta A, que propunha "programa de desenvolvimento de metodologia de elaboração de plano de desenvolvimento dos assentamentos" (PDA), a equipe técnica discordou de financiar tal coisa, pois o Incra já possuía metodologia sobre elaboração do PDA, aliás mais de uma, elaboradas pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura e IICA – Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola), dentre outras, além da sua NE nº 02 de 28 de março de 2001, cujo roteiro para elaboração do PDA está no Anexo II da referida norma.*
 - c) no item "B", não há definição do que são "empresas sociais". Não foi possível identificar do que se trata a proposta, do que se trata, se um curso, se produção.*
 - d) não constavam dos projetos os tipos de serviços a executar, nem o detalhamento dos materiais a serem utilizados. A não identificação desses itens tornou a informação insuficiente e sua aprovação seria um ato irresponsável e **induziria à completa impossibilidade de verificar o acompanhamento da execução, inviabilizando, por conseguinte, a prestação de contas.** (grifo nosso)*

e) ao detalhar as metas, por exemplo, de cursos, não houve definição do público alvo, nº de treinandos, carga horária, datas, duração, identificação do instrutor, conteúdo programático, metodologia e nem quais Superintendências Regionais seriam beneficiadas. O projeto teria que detalhar tudo isso e as planilhas deveriam ter sido elaboradas conforme a legislação requer;

27. *A alegação do Recorrente de que o Tribunal agiu pautado na responsabilidade objetiva, carece de qualquer fundamentação, porquanto foi a própria conduta do Recorrente, ao aprovar o Plano de Trabalho e o Projeto Básico sem cogitar dos requisitos técnicos minimamente aceitáveis e já indicados pelo competente corpo técnico da Autarquia, que permitiu a execução de um convênio sem que o conveniente tivesse demonstrado condições de executá-lo, inclusive com a terceirização de boa parte das ações por parte da Concrab.*

28. *Como consequência dessas fragilidades, a equipe de auditoria identificou as irregularidades apontadas no respectivo relatório, que incluem pagamentos irregulares ao Iterra, irregularidades na emissão e liquidação de cheques, pagamento de despesas alheias ao convênio, não elaboração de quatro planos de desenvolvimento de assentamentos, dentre outros.*

29. *Este Tribunal tem se orientado, em diversas ocasiões, pela perquirição da boa fé objetiva, ou seja, a atuação do gestor de acordo com as normas e o direito, dentro da perspectiva do homem médio. Nesse sentido, os Acórdãos de números 7115/2010 – Primeira Câmara, 5392/2011 – Primeira Câmara, 274/2010 – Plenário, 838/2011 – Plenário, 1460/2011-Plenário.*

30. *Por outro lado, a boa fé subjetiva pode ser aferida no sentido de o gestor “acreditar” estar agindo conforme o direito ou “ignorar” a melhor maneira de fazê-lo.*

*A boa-fé subjetiva, oriunda do direito romano e do direito canônico, denota “estado de consciência”, ou convencimento individual de agir em conformidade com o direito. Denota também a “idéia de ignorância”, de “crença errônea”, ainda que excusável, acerca de uma situação irregular. Denota, também, a idéia de “vinculação ao pactuado”. A boa-fé subjetiva tem o sentido de uma “condição psicológica” que, em regra, concretiza-se no “convencimento do próprio direito”, ou na “ignorância” de estar-se lesando direito alheio, ou na “vinculação à literalidade do pactuado”. **Revista do Tribunal de Contas da União, v. 32, n. 99 abr/jun/2001, p. 35.***

31. *Nessa linha, a não evidenciação, no presente processo, de má-fé ou dolo, o que ensejaria a configuração **da boa-fé subjetiva**, não implica, necessariamente, a existência de **boa-fé objetiva**, vinculada esta à **ausência de culpa**, e não de dolo. É dizer, a boa-fé objetiva e a culpa encontram-se associadas a uma compreensão mediana, isto é, do homem médio - prudente e diligente, e dizem respeito à observância das normas e preceitos reguladores da ação administrativa.*

32. *Dessa forma, o Recorrente, dada a posição relevante que ocupava na estrutura organizacional do Incra, não pode alegar inexigibilidade de conduta diversa para justificar o descumprimento do dever de perquirir com rigor técnico a adequação normativa dos planos de trabalho e instrumentos de convênio submetidos ao seu crivo. Havia normativos e metodologias já construídos no âmbito da autarquia, inclusive com o apoio técnico de Órgãos internacionais com competência específica na área, que foram desconsiderados pelo responsável.*

33. *Com relação ao alegado atingimento do índice 111% das metas pactuadas no ajuste, no âmbito do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, tal argumento carece de sustentação, porquanto as inconsistências e irregularidades apontadas pela equipe de auditoria permanecem sem refutação ou adequada documentação que possam*

dirimi-las, o que impede de considerar atingidas adequadamente as metas e objetivos do ajuste.

34. *Não merecem prosperar, portanto, os argumentos do Recorrente.*

Argumentos do Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-Presidente do Incra

35. ***Argumento:*** *afirma o Recorrente que o convênio firmado passou pelas áreas técnicas, chegando para o então Presidente daquela instituição por apenas nove meses, com parecer favorável das chefias e aprovação do Plano de Trabalho pelo Superintendente da instituição, tendo por assim como perfeita a instrução processual.*

36. *Reproduz excerto de Parecer do representante do Parquet de contas, Dr. Lucas Rocha Furtado, que tece considerações sobre as aprovações de planos de trabalho excessivamente abrangentes ou difusas, imprecisas, impedindo a correspondência entre os objetos conveniados, as ações governamentais e os resultados atingidos, e mesmo a reedição dos Planos foi aprovada pelo Chefe da Divisão e pelo Coordenador Técnico, o que reforçaria a tese de que o Recorrente não participou a análise do Plano de Trabalho, aprovado pelo seu Superintendente.*

37. *Afirma que tampouco não poderia promover a fiscalização, pois já não mais exercia qualquer cargo no Incra. No que toca a fiscalização, como já retro mencionado, o autor já não mais pertencia aos quadros daquela instituição não podendo assim ser responsabilizado, pois os trabalhos sequer haviam começado.*

38. *O Recorrente afirma que a celebração do convênio ocorreu em fins de agosto de 2003, tendo o requerente sido exonerado em menos de 60 (sessenta) dias após a assinatura. No dever que tinha pelo zelo da coisa pública o Recorrente, na posição de Presidente da Instituição, seguiu as recomendações técnicas das chefias que opinavam pela celebração do convênio. Em redação deveras confusa, asseverou que **“a transferência de recursos públicos que houve durante sua permanência não foi possível a fiscalização de suas aplicações foi correspondente dentro do conteúdo do programa, ficando clara que não houve qualquer participação seja na aprovação ou análise”** (sic). (grifo nosso)*

39. *Por fim, requer a inaplicabilidade da multa ou que, caso mantida a penalidade, pleiteia sua redução por medida de direito em pelo menos 50% (cinquenta por cento), bem como pede seja deferido o parcelamento em até 10 (dez) parcelas, nos termos do Regimento Interno desse Tribunal.*

40. ***Análise:*** *Assiste razão ao Recorrente ao afirmar que não poderia ser responsabilizado pelo processo de aprovação da frágil prestação de contas do convenio nº 71000/2003, apesar das graves irregularidades ocorridas na execução do mesmo, porquanto não mais exercia a Presidência da Autarquia.*

41. *Contudo, na mesma linha da análise feita para os argumentos do Sr. Carlos Henrique Kovalski, o Recorrente tem sua responsabilidade fundada na aprovação do referido documento sem o cumprimento de exigências da IN STN 01/97, na 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 ajuste sem que a conveniente tivesse demonstrado condições de executá-lo.*

42. *O argumento do então primeiro gestor da Entidade de que não pode ser responsabilizado por esta Corte de Contas, pois agiu com suporte em pareceres técnicos e jurídicos, não se alinha ao entendimento já assentado nesta Corte (Acórdãos 2540/2009-1ª Câmara, 2753/2008-2ª Câmara e 1801/2007–Plenário), no sentido de que a responsabilidade*

do gestor não é afastada no presente caso, pois a ele cabe, ao fim e ao cabo, a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário.

43. *Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. No presente caso, houve manifestações técnicas preliminares que não recomendavam a aprovação do Plano de Trabalho nos moldes propostos, mas que não foram consideradas, pois não houve a submissão dos novos documentos à equipe técnica, o que deu ensejo à celebração do convênio com as fragilidades comprovadas a posteriori.*

44. *Não há, portanto, como acolher os Recursos interpostos, motivo pelo qual deverão ser conhecidos e, no mérito, não providos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. *Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:*

a) conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Marcelo Resende de Souza, Sr. Carlos Henrique Kovalski, Sra. Fussaé Ienaga, e Sra. Maria Angélica Ribeiro da Cunha, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo o Acórdão 7.275/2011 - Segunda Câmara.

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados”.

2. O representante do Ministério Público divergiu parcialmente da proposta de encaminhamento elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos. São estes os termos do parecer da lavra do eminente SubProcurador-Geral Lucas Rocha Furtado:

“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 nexo causal com os recursos federais transferidos.

Devem, portanto, ser mantidas as multas aplicadas às Sras. Maria Angélica Ribeiro da Cunha e Fussaé 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 Incra, 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 Incra. 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 refeito, 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, ser-lhes 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”.

É o Relatório.