VOTO

Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária (Incra), pelo Sr. Carlos Henrique Kovalski, pela Sra. Fussae Ienaga e pela Sra. Maria Angélica Ribeiro da Cunha, os três últimos servidores da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário do Incra, em desfavor do Acórdão 7.275/2011 - Segunda Câmara. Por meio da decisão vergastada, este Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes e condenou tais responsáveis ao pagamento de multas individuais no valor de R$ 2.000,00, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

2. Originariamente, este processo cuidou de tomada de contas especial instaurada para apurar irregularidades ocorridas no Convênio 71000/2003, celebrado entre o Incra e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab). O ajuste tinha como objeto a implantação de 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. Para cumprimento desses objetivos, a União disponibilizou a importância de R$ 1.094.188,00.

3. Também na decisão recorrida houve o julgamento pela irregularidade das contas da entidade convenente e de seu presidente à época, condenando-os em solidariedade pelo débito apurado neste processo (R$ 1.074.271,46).

4. Preliminarmente, observo que os recursos apresentados merecem ser conhecidos pelo TCU, por preencherem os requisitos regimentais e legais de admissibilidade.

5. A Secretaria de Recursos (Serur), após analisar o mérito das alegações dos recorrentes, propõe negar provimento aos recursos. O Ministério Público junto ao TCU manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da Unidade Técnica e opina no sentido de dar provimento parcial aos recursos para que seja tornado insubsistente o julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes, mas mantidas as multas a eles aplicadas.

6. Em que pese a argumentação desenvolvida pelo douto representante do Ministério Público, deixo de antemão consignado que acolho a proposta de encaminhamento da Secretaria de Recursos, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

7. Convém destacar que o plano de trabalho e o projeto técnico proposto inicialmente pelo convenente recebeu diversas críticas da equipe técnica do Incra. Cito a falta de definição das metas, da indicação da metodologia a ser utilizada, de especificação das atividades a serem realizadas, dentre outras inconsistências. No tocante aos objetivos da proposta, ficou consignado que havia prejuízo à visão global do projeto, que não estava suficientemente detalhado, ou seja, faltava identificar todos os elementos constitutivos com clareza.

8. Ante tais apontamentos, o convenente refez os elementos criticados, sem, todavia, sanear as pendências apontadas. Os novos documentos juntados não foram submetidos à análise da área técnica competente, pois, no entender do Sr. Carlos Kovalski, ora recorrente, a proposta retificada estaria válida, tendo se manifestado favoravelmente à celebração do convênio.

9. Depois disso, a Concrab junta outro projeto e outro plano no trabalho, nos quais estavam previstas despesas adicionais de R$ 230.910,00. Tal retificação foi aprovada sem qualquer fundamentação em parecer técnico, vindo a gerar o convênio em análise.

10. Os atos praticados pelo Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Incra, tidos como irregulares foram a celebração de convênio sem o cumprimento de exigências previstas na IN STN 1/1997 e a aprovação do novo plano de trabalho sem a manifestação da área técnica competente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51376353.

Por essa segunda conduta, também foi punido o Sr. Carlos Kovalski, chefe de Divisão de Implantação do Incra.

11. Os argumentos trazidos pelo Sr. Marcelo não merecem prosperar. Ao contrário do que afirma, o plano de trabalho supostamente eivado de vícios não foi novamente submetido à equipe técnica para verificação do saneamento das irregularidades, muitas das quais, diga-se de passagem, persistiram.

12. Em algumas situações, a exemplo do voto condutor do Acórdão 2971/2013-Plenário, tenho proposto aos Colegiados deste Tribunal acolher alegações de defesa ou razões de justificativa dos ocupantes de cargos de natureza gerencial, em razão de irregularidades que demandavam o exame de minúcias dos projetos básicos/executivos, das especificações técnicas, das planilhas orçamentárias e dos processos de liquidação das despesas, atividades para as quais eram designados servidores.

13. Ocorre que, no caso concreto, a situação é diversa. Bastava uma rápida leitura do processo para que o então presidente do Incra pudesse perceber que as alterações ocorridas no plano de trabalho e no projeto proposto não foram analisadas com o mesmo rigor. Mais, em relação às despesas acrescentadas (R$ 230.910,00), não havia qualquer manifestação da área técnica.

14. O fato de o Sr. Marcelo ter sido exonerado em menos de sessenta dias após a assinatura do convênio, não o permitindo fiscalizar a execução do objeto do convênio, também não pode ser aproveitado, sobretudo porque as irregularidades a ele atribuídas dizem respeito ao procedimento que culminou a celebração da avença, não à execução propriamente dita.

15. Portanto, entendo que não merece provimento o recurso do então gestor máximo do Incra.

16. À mesma conclusão chego em relação aos argumentos esposados pelo Sr. Carlos Kovalski. Ao se manifestar favoravelmente à celebração do convênio, afirmando que a proposta retificada estaria válida, o recorrente assumiu o risco de não encaminhar os autos à equipe técnica. Não sendo as falhas saneadas, como foi mais tarde identificado, tenho que sua conduta foi, no mínimo, omissiva, razão pela qual não merece acolhimento a alegação de que sua condenação teria sido fundamentada na responsabilidade objetiva.

17. Também não vejo sua falha como insignificante, pois aceitar propostas abrangentes, não delimitadas, constitui falha grave, na medida em que cria dificuldade na aferição do cumprimento dos objetivos pactuados. Ao contrário do que afirma o Sr. Carlos, foi constatado nestes autos que o convênio, tal como aprovado, não foi executado em sua integralidade, razão pela qual a decisão recorrida condenou em débito a entidade convenente e o presidente dessa pessoa jurídica.

18. Passo à análise das argumentações trazidas pela Sra. Maria Angélica e pela Sra. Fussae Ienaga. Tais servidoras foram apenadas por terem se manifestado favoravelmente à prestação de contas, ocasião na qual afirmaram que houve o cumprimento das metas físicas e o atingimento dos objetivos do convênio. Vê-se, portanto, que essas recorrentes não aprovaram a prestação de contas, mas tiveram participação decisiva no procedimento instaurado para tanto.

19. A alegação de que os pronunciamentos se pautaram somente nos relatórios de execução apresentados pela entidade conveniada não afasta a reprovação da conduta destas recorrentes. Ainda que não fosse possível proceder ao acompanhamento direto de todas as atividades supostamente realizadas, diversas irregularidades encontradas na prestação de contas poderiam ser identificadas sem a necessidade de inspeções *in loco*.

20. Cito, como exemplo, a ausência de impugnação, pelas recorrentes, das despesas que não estavam previstas no plano de trabalho aprovado, a falta de questionamento acerca da mudança generalizada dos locais e das datas em que supostamente foram realizados os cursos previstos no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51376353.

convênio, dentre tantas outras falhas, algumas inclusive mencionadas pela Unidade Técnica e pelo douto representante do Ministério Público.

21. Em relação ao pedido de redução das multas aplicadas no acórdão recorrido, observo que o valor (R$ 2.000,00) levou em consideração a gravidade das falhas ocorridas, não existindo previsão legal de atenuantes em razão dos rendimentos dos responsáveis. A despeito disso, observo que não há a alegada desproporcionalidade entre a sanção cominada e os vencimentos percebidos pelas servidoras, conforme comprovantes juntados na peça recursal.

22. Por fim, tenho que deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas. Ainda que os aqui recorrentes não tenham sido responsáveis pelo débito apurado nos autos, as condutas desses servidores devem ser analisadas quando da apreciação das contas do Convênio 71000/2003. Nesse sentido, considerando a configuração de grave infração à norma legal e regulamentar, mantenho o julgamento pela irregularidade das contas dos recorrentes, nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal de Contas da União adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de julho de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51376353.