

## VOTO

Em exame processo de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de São Paulo (Incrá/SP) em desfavor da Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP e dos Srs. José Eduardo Gomes de Moraes e Francisco Luzimário de Lima, diretor presidente e diretor vice-presidente dessa entidade, respectivamente.

2. O motivo ensejador da TCE foi a impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 22000/2007, vigente no período de 18/10/2007 a 31/12/2009, celebrado com a Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP, sociedade civil sem fins lucrativos, que teve por objeto a implantação de programa para viabilizar projeto para produção de biodiesel, bem como para diversificar a produção, ampliar as fontes de renda e contribuir para o aumento da biodiversidade em assentamentos do Estado de São Paulo.

3. Para a execução das metas pactuadas, o termo de convênio fixou o valor de R\$ 602.600,00, repassados pelo Incra/SP à entidade em duas parcelas.

4. Em 26/12/2007, foi formalizado o primeiro termo aditivo, no valor de R\$ 53.600,00, cujo objeto foi “*alocar recursos financeiros e atualizar o plano de trabalho*”.

5. Em 31/12/2007 e em 7/8/2008, foram celebrados o segundo e o terceiro termos aditivos, com o mesmo objeto do primeiro, no valor de R\$ 96.400,00 e de R\$ 48.395,00, respectivamente.

6. O quarto termo aditivo foi firmado em 11/9/2009, no valor de R\$ 200.000,00, e teve como objeto “*prorrogar a vigência, alocar recursos financeiros e atualizar o plano de trabalho*”.

7. O quinto, o sexto e o sétimo termos aditivos foram levados a efeito em 2/10/2008 (R\$ 100.000,00), 3/12/2008 (R\$ 600.000,00) e 31/12/2008 (R\$ 600.000,00).

8. Desse modo, o valor total do convênio alcançou R\$ 2.300.995,00 – valor este integralmente repassado pelo Incra/SP à Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP.

9. O Relatório do Setor Contábil do Incra/SP (peça 4, p. 294-312), ao examinar a primeira prestação de contas parcial (referente ao período de 18/10/2007 a 31/12/2007, no valor de R\$ 398.444,05) identificou as irregularidades abaixo:

a) cheques servindo para pagamentos a mais de um fornecedor (subitem 5.1, peça 4, p. 298);

b) recursos financeiros mantidos em conta corrente e sem aplicação financeira (subitem 5.1, peça 4, p. 298);

c) não identificação do título e do número do convênio, conforme dispõe o art. 30 da IN/STN 1/1997, nas notas fiscais apresentadas, no valor total de R\$ 268.000,00 (vide subitem 5.1.1, peça 4, p. 302);

d) ausência de cópias dos despachos adjudicatório e de homologação da licitação referente às despesas realizadas (subitem 5.1.1, peça 4, p. 302);

e) despesas não previstas no plano de trabalho e na planilha de custo apresentada (subitem 5.1.1, peça 4, p. 302); e

f) notas fiscais emitidas pela empresa L.F. Correa Gráfica com data anterior à data de autorização para impressão (subitem 5.1.1, peça 4, p. 302).

10. Quanto à segunda prestação de contas parcial, no montante de R\$ 369.383,39, relativa ao período de 1/1/2008 a 18/8/2008, o mesmo relatório do Incra/SP destacou as seguintes inconsistências

(peça 4, p. 304):

- a) pagamentos a mais de um fornecedor por meio de um único cheque (subitem 5.2.1, peça 4, p. 304);
- b) recursos financeiros mantidos em conta corrente e sem aplicação financeira (subitem 5.2.1, peça 4, p. 304);
- c) falta de autenticação mecânica no pagamento da Guia da Previdência Social (GPS) – competência 03/2008 (item 6, peça 4, p. 304);
- d) ausência da folha de pagamento referente aos meses/competência de novembro de 2007 e junho e julho de 2008 e da GPS relativa à competência de maio de 2008, sendo que as GPS apresentadas pela convenente referiam-se tão somente às retenções de INSS dos empregados da Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP, faltando as GPS relativas aos encargos sociais sobre a folha de pagamento (item 6, peça 4, p. 304);
- e) valores pagos indevidamente a título de diárias para funcionários afastados e/ou demitidos, no montante de R\$ 8.939,66 (item 7, peça 4, p. 306);
- f) ausência de cópia de todos os holerites dos funcionários que trabalharam no convênio, impossibilitando identificar, de forma clara e precisa, o valor pago a cada funcionário, o mês de serviço prestado e o recibo/cheque de cada pagamento efetuado (item 7, peça 4, p. 306); e
- g) falta de cópia do extrato bancário da aplicação financeira referente a todo o período do convênio.

11. Considerando que a convenente apresentou tão somente duas prestações de contas parciais que equivaleram, em tese, à importância de R\$ 767.827,44, o Incra/SP ressaltou que restou um saldo a prestar contas no valor de R\$ 1.533.167,56 e solicitou à entidade que solucionasse as pendências apontadas, incluindo a devolução dos valores impugnados (peça 4, p. 312).

12. Em pronunciamento final, o órgão concedente impugnou as prestações de contas parciais e, ante a ausência de prestação de contas final, concluiu pelo descumprimento dos objetivos do convênio. Por conseguinte, imputou aos **Srs. José Eduardo Gomes de Moraes**, presidente, e **Francisco Luzimário de Lima**, vice-presidente, débito correspondente ao valor total originalmente repassado (*ex vi* do Relatório de Tomada de Contas Especial inserto à peça 4, p. 725-751).

13. No âmbito desta Corte de Contas, a instrução inicial da Secex/SP propôs a realização da citação solidária da Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP e de seus dirigentes, Srs. José Eduardo Gomes de Moraes e Francisco Luzimário de Lima, para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem os valores recebidos aos cofres do Incra/SP, por infração ao disposto na Cláusula Segunda, inciso II c/c a Cláusula Sexta do Termo de Convênio, art. 7º, incisos VIII e XII, da IN/STN 1/1997, e § único do art. 70 da Constituição Federal.

14. Os responsáveis encaminharam as alegações de defesa insertas às peças 15 a 18, as quais foram examinadas na instrução técnica de peça 20, que concluiu pela sua rejeição e pela irregularidade das contas dos responsáveis e da entidade convenente.

15. Em sua intervenção regimental, o MP/TCU considerou que os dirigentes do Incra/SP também deveriam ser chamados ao processo em face das seguintes ocorrências (peça 23):

- a) não observância das formalidades essenciais para a alteração do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne aos aditamentos do convênio por sete vezes entre 26/12/2007 e 31/12/2008, para aumentos de valor e prorrogações de prazo que resultaram em um valor total de R\$ 2.300.995,00, equivalente a 381,8% do originalmente previsto;
- b) assinatura de aditivos em que o convenente requeria tão somente o “*aporte de recursos*”

*financeiros para darmos continuidade ao cumprimento da determinação do MDA no programa de viabilização e implantação de projeto de Biodiesel”, sem qualquer informação adicional sobre a necessidade e o destino dos recursos;*

c) descumprimento do disposto no art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997, que estabelece que o plano de trabalho deve caracterizar de modo preciso o serviço objeto do convênio ou nele envolvido, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas e prazos de execução, o que não ocorreu no caso presente, haja vista que, antes de todos os aditivos, o plano de trabalho foi reformulado apenas com a inclusão das novas despesas a serem executadas, cujo único detalhamento consistia em “Transferência para entidades privadas/Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”;

d) liberação das demais parcelas de recursos sem a análise e aprovação da prestação de contas parcial do convênio, caracterizando inobservância do art. 21, § 2º, da IN/STN 1/1997, que determina que, quando a liberação dos recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, e assim sucessivamente, e, ainda, do § 4º do mesmo artigo, que estabelece que a liberação das parcelas do convênio deve ser suspensa até a correção das impropriedades identificadas; e

e) existência de apenas duas prestações de contas parciais de contas durante a execução do convênio, que não foram analisadas pela área contábil do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que só recebeu a documentação para análise em 11/3/2009, após a liberação da última parcela dos recursos (peça 3, p. 433-437).

16. Ato contínuo, foi promovida a audiência e a citação do **Sr. Raimundo Pires Silva**, ex-Superintendente Regional do Incra/SP e responsável pela aprovação das alterações no plano de trabalho em desacordo com o art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997 e pela liberação da terceira parcela em diante antes da análise da prestação de contas parcial dos repasses anteriores, violando o art. 21, § 2º do mesmo normativo.

17. Igualmente, foi também chamado aos autos o **Sr. Guilherme Cyrino Carvalho**, supervisor do convênio em questão, a quem competia adotar providências para que as prestações de contas parciais fossem tempestivamente encaminhadas para análise do setor de contabilidade. Essa omissão viabilizou o empenho e a liberação de recursos em sucessivos aditivos sem a certeza de que o ajuste vinha sendo executado em conformidade com os termos pactuados, contrariando o já citado art. 21, § 2º, da IN/STN 1/1997.

18. Os responsáveis ofereceram as razões de justificativa constante das peças 37 e 39 e das peças 63 e 64.

19. Em instrução final, a Secex/SP entendeu que os argumentos trazidos aos autos não lograram afastar as falhas, tampouco o dano apurado. Desse modo, sugeriu que as contas dos dirigentes da Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP sejam julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

20. No que tange aos gestores do Incra/SP, a unidade técnica também sugere que suas contas sejam julgadas irregulares, com imputação de débito solidário a partir da terceira liberação de recursos, uma vez que contribuíram decisivamente para o prejuízo detectado.

21. O MP/TCU, por sua vez, manifestou-se de acordo com a proposta alvitada pela unidade técnica, ressalvando, porém, que o Sr. Raimundo Pires Silva deve ser excluído da relação de devedores que respondem solidariamente pela devolução da primeira e segunda parcelas (item 42-b.1, peça 66, p. 10).

22. Isso porque, no ofício de citação dirigido ao responsável (peça 45), as irregularidades a ele atribuídas, bem como os valores informados como débito sob sua responsabilidade, não incluem tais parcelas. Logo, como não foi chamado a responder por esta parte do débito, não poderia ser condenado

à sua devolução.

23. Endosso a análise empreendida pela Secex/SP, que refutou com propriedade todos os argumentos dos responsáveis, sem prejuízo de acolher a proposta feita pelo d. representante do *Parquet* especializado.
24. A equipe técnica do Ministério do Desenvolvimento Agrário atestou que o objeto da avença não foi cumprido.
25. Ademais, uma série de irregularidades foi verificada, a saber: pagamento a funcionários dispensados, notas fiscais com data de emissão em desacordo com a autorização para impressão e notas fiscais de pagamento de transporte sem recebimento, além de vasta documentação incompleta.
26. Grave também foi a constatação de desvio de finalidade na aplicação dos valores transferidos, pois observou-se ter havido a compra de material didático, a realização de transporte de pessoas, o pagamento de alimentação, a locação de tendas e o pagamento de palestrantes – atividades que não condizem com o objeto firmado (implantação de projeto para produção de biodiesel e aumento da biodiversidade de assentamentos da região).
27. O órgão concedente, aliás, informa que a entidade “*não juntou um único relatório técnico demonstrando os serviços executados, assim como a destinação da colheita para fins de produção de biodiesel*” (peça 4, p. 741).
28. Ressalta-se que, além da impugnação das duas prestações de contas parciais, o órgão concedente registrou a inexistência de prestação de contas final.
29. Diante de todas as irregularidades mencionadas, acolho a proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos **Srs. José Eduardo Gomes de Moraes**, diretor presidente da Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP e gestor dos recursos, e **Francisco Luzimário de Lima**, diretor vice-presidente e gestor dos recursos quando do afastamento do presidente para disputa de pleito eleitoral.
30. Conforme bem destacou a unidade técnica, os responsáveis não se desincumbiram do ônus de demonstrar a boa e regular aplicação das verbas federais recebidas. Não trouxeram aos autos elementos aptos a elidir ou a justificar as irregularidades apuradas e limitaram-se a aduzir a ausência de dolo ou má-fé e a defender a legalidade das despesas e dos atos praticados.
31. O dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o gestor infringe a Constituição Federal, as normas que regem a Administração Pública e os dispositivos específicos sobre o tema.
32. A responsabilidade sobre o dano apurado neste processo deve também recair sobre a **Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP**, tendo em vista a remansosa jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula TCU 286).
33. Com relação à quantificação do dano, este deve representar o valor integral repassado, o que equivale à importância original de R\$ 2.300.995,00.
34. Já a responsabilidade dos **Sr. Raimundo Pires Silva**, ex-superintendente regional do Incra/SP, decorre da não observância das formalidades essenciais para a alteração e aprovação do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne à celebração de sete termos aditivos, entre 26/12/2007 e 31/12/2008, para prorrogações de prazo e aumentos de valor, o que correspondeu a 381,8% do originalmente previsto.
35. Em seus argumentos, o responsável aduz, em síntese, que o projeto fora concebido para atender 3.600 famílias e, posteriormente, foi reduzido para 825. À medida que o Ministério repassava

os recursos, eram firmados aditivos que, segundo sustenta, eram feitos em cumprimento a determinações do órgão concedente, que exercia pressão para a execução do projeto.

36. Além disso, alega que as prestações de contas parciais teriam sido apresentadas pela Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP, mas que sua análise não teria sido realizada por carência de pessoal. Algumas irregularidades teriam sido identificadas pelo supervisor do convênio, que solicitou apuração e suspensão dos repasses, o que originou uma comissão de sindicância e a instauração de tomada de contas especial. Por fim, informa que a escolha da Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP foi feita pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, e não pelo Incra.

37. Não merecem prosperar as alegações feitas pelo Sr. Raimundo Pires Silva, uma vez que não vieram acompanhadas de nenhum documento apto a dar-lhes suporte, motivo pelo qual incorpore o exame efetuado no âmbito da Secex/SP.

38. O art. 2º, § 1º, da IN/STN 1/1997, estabelece que o plano de trabalho deve caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do convênio ou nele envolvido, sua viabilidade técnica, os custos, as fases ou etapas, e os prazos de execução, o que não ocorreu no caso presente. Ao contrário, verificou-se a celebração de aditamentos após solicitações do conveniente, as quais citavam simplesmente o “*aporte de recursos financeiros para darmos continuidade ao cumprimento da determinação do MDA no programa de viabilização e implantação de projeto de biodiesel*”, sem qualquer informação adicional sobre a necessidade e o destino dos recursos.

39. O Sr. **Guilherme Cyrino Carvalho**, supervisor do convênio, foi responsabilizado, nestes autos, pelo encaminhamento intempestivo, à área contábil do Ministério, das duas prestações de contas parciais apresentadas durante a execução do convênio. O setor competente apenas recebeu a documentação para análise em 11/3/2009, após a última liberação dos recursos (peça 3, p. 433-437), o que propiciou a ocorrência do empenho e a liberação de recursos em sucessivos aditivos sem a segurança de que o ajuste estava sendo adequadamente executado.

40. O não encaminhamento tempestivo das referidas contas ao setor de contabilidade resultou na ausência de análise das prestações de contas parciais do convênio previamente à liberação das demais parcelas, o que se traduz na inobservância do art. 21, § 2º, da IN/STN 1/1997.

41. Em suas alegações de defesa, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho relata as medidas por ele adotadas (solicitações para que o setor de contabilidade e a procuradoria regional analisassem as prestações de contas enviadas) e que, segundo entende, demonstrariam que não foi negligente na supervisão do ajuste. Em acréscimo, alega que todas as correspondências da entidade conveniente eram remetidas ao superintendente.

42. Também devem ser rejeitados os argumentos oferecidos.

43. A cronologia dos fatos destacada pela unidade técnica demonstra que a primeira prestação de contas parcial, relativa ao período de 18/10/2007 a 31/12/2007, só foi encaminhada ao superintendente em 21/7/2008 (peça 39, p. 13). Em 7/8/2008, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, de fato, cobrou do setor de contabilidade sua análise (peça 39, p. 27) e, em 20/10/2008, fez a mesma solicitação à Procuradoria Regional da Superintendência Regional do Incra/SP (peça 39, p. 39). Em 6/3/2009, reiterou o pedido ao serviço de contabilidade (peça 39, p. 51).

44. Essa primeira prestação de contas foi refeita e reenviada em 11/8/2008 ao superintendente (peça 2, p. 9, e peça 39, p. 13). Em 11/9/2008, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho solicitou ao setor de contabilidade e à Procuradoria Regional sua análise (peça 2, p. 99 e 127). Ocorre que, na mesma data, solicitou o empenho de R\$ 200.000,00 para o quarto aditivo ao convênio e, no dia seguinte, autorizou o pagamento desse valor à Associação (peça 2, p. 195).

45. Observa-se, portanto, que, mesmo ciente de que não havia prestação de contas das parcelas anteriores analisadas ou sequer apresentadas, o responsável autorizou todas as liberações de recursos.

Ainda que as eventuais prestações de contas parciais fossem endereçadas ao superintendente, caberia a ele, na qualidade de supervisor do convênio, certificar-se da aprovação das contas parciais antes de autorizar o repasse das parcelas seguintes.

46. Isso é o que proclama o supracitado art. 21, § 2º, da IN/STN 1/1997, ao asseverar que, quando a liberação dos recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e, assim, sucessivamente. O § 4º do mesmo artigo, por sua vez, estabelece que a liberação das parcelas do convênio deve ser suspensa até a correção das impropriedades identificadas.

47. A tabela apresentada pela Secex/SP no item 22 da instrução transcrita no relatório precedente mostra cada uma das liberações de recurso efetuadas pelo responsável. Considerando o entendimento de que o repasse de recursos federais em três ou mais parcelas deve condicionar o repasse da terceira à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e, assim, sucessivamente, a unidade técnica propõe que o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho responda solidariamente pelo débito a partir da terceira parcela transferida à entidade. O mesmo raciocínio deve ser aplicado ao Sr. Raimundo Pires Silva, consoante sugerido pelo MP/TCU.

48. De fato, conforme observou o d. representante do *Parquet*, nos ofícios de citação dirigidos aos Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho (peças 45 e 46), as irregularidades a eles atribuídas, bem como os valores informados como débito de sua responsabilidade, não incluem nem a primeira, nem a segunda parcelas liberadas. Como os responsáveis não foram chamados a responder pelo débito relativo a tais parcelas, não poderiam ser condenados à sua devolução.

49. Por fim, tendo em vista a reprovabilidade e a gravidade das ocorrências relatadas, entendo apropriada, também, a aplicação, aos responsáveis e à entidade, da multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R\$ 344.000,00 para os Srs. José Eduardo Gomes de Moraes, Francisco Luzimário de Lima e para a Associação Amigos de Teodoro Sampaio/SP e em R\$ 250.000,00 para os Srs. Raimundo Pires Silva e Guilherme Cyrino Carvalho, o que corresponde a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito total.

50. Impõe-se, ainda, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 6º do art. 209 do RITCU, o envio de cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para o ajuizamento das ações cabíveis.

51. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de junho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator