TC 013.986/2014-7
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade Jurisdicionada: Entidades/órgãos do Governo do Estado de São Paulo.
Responsáveis: Associação Amigos de Teodoro Sampaio (08.505.600/0001-13); José Eduardo Gomes de Moraes (092.899.238-14).

DESPACHO

Em exame processo de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional de São Paulo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra-SR-08) em desfavor da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, ex-presidente da entidade, em razão da não aprovação da prestação de contas relativa aos recursos repassados por força do Convênio 1000/2007 (Siafi 373066).

2. Celebrado em 12/04/2007, o objeto do ajuste foi a "elaboração e acompanhamento técnico de projetos habitacionais para famílias assentadas, viabilizando a construção e/ou reforma e ampliações das unidades habitacionais no âmbito da Resolução 460 da Caixa Econômica Federal, em Projetos de Assentamentos da região do Mirante do Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo". Para a execução das metas pactuadas, a União repassou o montante de R$ 150.000,00 por meio de ordem bancária emitida em 16/04/2007.

3. Posteriormente, foram firmados dois termos aditivos ao citado ajuste, acrescendo os valores de R$ 18.000,00 e R$ 14.000,00. Assim, o montante de recursos repassados pelo Incra no âmbito do citado convênio totalizou R$ 182.000,00, os quais foram liberados em três parcelas.

4. Acolhendo manifestação preliminar da Secex-SP, autorizei a citação da Associação Amigos de Teodoro Sampaio e do Sr. José Eduardo Gomes Moraes, os quais não apresentaram alegações de defesa.

5. Considerando a revelia dos responsáveis, em pareceres uniformes, a Secex/SP e o MP/TCU propõem julgar irregulares as presentes contas, condenando os responsáveis ao ressarcimento do débito, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

II

6. Observo, contudo, que o Acórdão 3.716/2015-TCU-1ª Câmara apreciou outra tomada de contas especial, também instaurada pelo Incra-SR-08 contra a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes, em virtude da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 22000/2007, cujo objeto contemplava 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.

7. No aludido julgado, realizei as seguintes considerações sobre a participação do Sr. Raimundo Pires Silva, ex-superintendente Regional do Incra/SP, e do Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, que era o ex-superintendente substituto do órgão e atuava supervisor do convênio:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53202151.

"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.
(...)
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 incorporo 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 convenente, 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.
(...)
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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53202151.

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."

8. Portanto, considerando a semelhança entre os casos tratados no presente processo e no Acórdão 3.716/2015-TCU-1ª Câmara, julgo que os dois ex-gestores do Incra/SP também devam ser citados solidariamente pelo débito apurado nos presentes autos, em virtude de terem aprovado plano de trabalho sem análise da capacidade técnica da Associação Amigos de Teodoro Sampaio. Tal fato é evidenciado pela certidão negativa de débitos emitida pela Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio/SP, em que é informado que a referida associação foi aberta no dia 30/03/2007 (peça 1, fl. 44), apenas treze dias antes da celebração do Convênio 1000/2007.

9. Ademais, a ata de constituição da Associação Amigos de Teodoro Sampaio (peça 1, fls. 67/69) demonstra que a entidade foi constituída em 12/09/2006 com apenas oito associados, não sendo detentora de nenhum ativo ou passivo por ocasião da elaboração de suas demonstrações contábeis de 31/12/2006 (peça 1, fl. 75), fatos que também corroboram a ausência de capacidade da associação para executar o objeto conveniado.

10. Nos ofícios de citação também deve haver menção ao suposto 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 o citado documento teve como único detalhamento a "Transferência para entidades privadas/Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica", no valor de R$ 150 mil (peça 1, fl. 141).

11. O Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, na condição de Superintendente Regional Substituto do Incra/SP, teve ampla participação em todas as etapas da aprovação e execução do citado convênio. Aprovou o plano de trabalho (peça 1, fl. 145); encaminhou a minuta do convênio e dos seus aditivos para análise do setor jurídico (peça 1, fls. 119, 213, 323); solicitou e assinou os empenhos (peça 1, fls. 146, 193, 233 e 361); autorizou a liberação dos recursos (peça 1, fl. 271 e 387) e assinou o citado convênio e o seu primeiro aditivo em substituição ao Sr. Raimundo Pires Silva (peça 1, fl. 135/221). Por fim, assinou relatório de acompanhamento do convênio considerando cumprido objeto conveniado sem que houvesse nenhuma comprovação de sua execução física e financeira (peça 429).

12. Por sua vez, o Sr. Raimundo Pires Silva deve ser citado tanto pelas supostas falhas no seu dever de supervisionar os subordinados, como também pela prática de diversos atos que podem ser diretamente relacionados aos prejuízos ao erário constatados nesta TCE. Verifico que o ex-gestor aprovou o plano de trabalho (peça 1, fl. 347) e assinou o segundo termo aditivo ao citado convênio (peça 1, fl. 331). Tanto no primeiro termo aditivo quanto no segundo, não houve

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53202151.

observância das formalidades essenciais para a alteração do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne aos aditamentos do convênio, pois ocorreu assinatura de aditivos em que o convenente requeria tão somente o "aporte de recursos financeiros para darmos continuidade a elaboração e acompanhamento dos projetos técnicos em virtude de ter ocorrido o aumento no número de famílias", sem qualquer informação adicional sobre a necessidade e o destino dos recursos.

13. Finalmente, deve haver citação dos aludidos responsáveis pelas aprovações das prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física (peça 1, p. 277, 381/382 e 393).

14. Conforme historiado pela unidade técnica, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho aprovou, em 9/2007, a primeira prestação de contas parcial, sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física (peça 1, p. 311). Em 1/11//2007, o ex-superintendente, Sr. Raimundo Pires Silva, aprovou a referida prestação de contas parcial (peça 1, p. 382).

15. No que tange à segunda prestação de contas do convênio, o Sr. Guilherme Cyrino Carvalho, após discorrer sobre o objeto e a finalidade do citado ajuste, concluiu no relatório de acompanhamento subscrito em 6/2008 (peça 1, p. 429): "De acordo com os resultados e com a análise do relatório da convenente, considero cumprido o objeto deste convênio". O mesmo responsável autorizou, em 21/1/2009, o setor de contabilidade a alterar o registro no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) da situação de "A COMPROVAR" para "COMPROVADO" da prestação de contas final no cadastro de convênios do SIAFI (peça 1, p. 449), ainda que existente a necessidade da regularização em razão da falta de cópias dos comprovantes dos pagamentos efetuados pela convenente, conforme determina o artigo 30 da Instrução Normativa - STN 01/1997, e também pesquisa de preço dos itens do anexo V, folhas 124, 125,126, 182 e 183 (peça 1, p. 453).

16. Ante o exposto, restituo os autos à Secex-SP para que cite os Srs. Guilherme Cyrino Carvalho e Raimundo Pires Silva pelo montante integral do débito apurado nos autos, solidariamente com os responsáveis já citados, em decorrência das seguintes ocorrências:

a) aprovação de plano de trabalho do Convênio 1000/2007 sem análise da capacidade técnica da Associação Amigos de Teodoro Sampaio, fato evidenciado por se tratar de entidade recentemente constituída, com poucos associados e sem o registro de haveres financeiros em seus demonstrativos contábeis;

b) 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 o citado documento teve como único detalhamento a "Transferência para entidades privadas/Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica";

c) inobservância das formalidades essenciais para a alteração do plano de trabalho e para a liberação dos recursos no que concerne aos aditamentos do citado convênio, pois ocorreu assinatura de aditivos em que o convenente requeria tão somente o "aporte de recursos financeiros para darmos continuidade a elaboração e acompanhamento dos projetos técnicos em virtude de ter ocorrido o aumento no número de famílias", sem qualquer informação adicional sobre a necessidade e o destino dos recursos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53202151.

d) deficiência no dever geral de supervisão dos subordinados;

e) ausência de fiscalização, por parte do supervisor do convênio, na execução do objeto, nos termos do art. 22 da IN-STN 1/1997;

f) análise e aprovação de prestações de contas sem a documentação comprobatória da regular execução financeira do convênio ou da sua execução física.

17. Adicionalmente, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determino que:

a) a Associação Amigos de Teodoro Sampaio e o Sr. José Eduardo Gomes de Moraes sejam cientificados do teor desta decisão, para que se manifestem, se assim o desejarem, no prazo de 15 (quinze) dias.

b) seja encaminhada cópia deste despacho junto com as aludidas comunicações e citações.

Brasília, 20 de julho de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53202151.