



TC 008.517/2016-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Órgãos/Entidades do estado de São Paulo

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierim (CPF 468.701.800-91), Caetano De Carli Viana Costa, (CPF 041.059.474-19), Centro de Formação e Pesquisa Contestado (CNPJ 78.497.211/0001-79).

Advogado/Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em virtude da não aprovação das contas relativas à aplicação de recursos públicos previstos no Convênio Incra/ CRT/DF 59.300/2005 (Siafi nº 544866), firmado entre o Instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), tendo por objeto "a implementação do Projeto: Campo de Paz, com a prestação de serviços de assessoria jurídica e o desenvolvimento de ações em orientação jurídica preventiva, em benefício de lideranças, trabalhadoras e trabalhadores rurais assentado".

HISTÓRICO

2. Em 28/12/2005, o Incra e o Cepatec assinaram o Termo de Convênio Incra/CRT/DF 59.300/2005 (peça 1, p. 73-78). O valor da avença para consecução do objeto pactuado foi estabelecido em R\$ 128.000,16, sendo que R\$ 124.272,00 ficariam a cargo do concedente e R\$ 3.728,16, do conveniente, a título de contrapartida, conforme estabelecido à cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 75). Os recursos seriam liberados em parcela única, imediatamente após a publicação do extrato no Diário Oficial da União (DOU), ocorrida em 3/1/2006 (peça 1, p. 89). Ajustou-se, ainda, que o convênio vigeria pelo período de 1 mês, a contar da sua assinatura, consoante previsto na cláusula nona (peça 1, p. 76).

3. O referido convênio foi aditado duas vezes, visando à prorrogação do prazo originário. O Primeiro Termo Aditivo (peça 1, p. 83-84), celebrado em 27/1/2006, prorrogou-o, por mais 1 mês, contado a partir de 29/1/2006; o segundo, datado de 1º/3/2006, dilatou-o até 1º/4/2006 (peça 1, p. 85-86).

4. Os recursos previstos, no valor de R\$ 124.272,00, foram descentralizados por meio da Ordem Bancária 2006OB900589, de 24/2/2006 (peça 1, p. 121).

5. Dado o curto prazo de vigência, aproximadamente 3 meses, as atividades de acompanhamento da execução do objeto, por parte da área técnica do Incra, ocorreram após o término do ajuste. Como resultado destes trabalhos, elaboraram-se Relatórios de Acompanhamento e Avaliação do Projeto (peça 1, p. 125-134; 135-137; 139-141; 143-147; 149-151; 153-158; 159-165; 167-173). Arrimado nestes trabalhos, o Relatório do Convênio (peça 1, p. 175-179), de 27/7/2011, conclui que o objeto pactuado foi cumprido, como se depreende do seguinte excerto (peça 1, p. 179):

Sob esse diapasão e em consonância com os termos estabelecidos no objeto do convênio firmado pelo INCRA com a CEPATEC, somada ao acervo documental apresentado pela Conveniente e os demais documentos levantados pelos servidores nas vistorias de aferição e

juntados aos autos, sem receio, pode-se afirmar que se trata de amostragem consistente, e a partir dessa, demonstra que o objeto deste convênio foi cumprido.

6. À vista destas manifestações, expediu-se o Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio (peça 1, p. 239-241), atestando o atingimento das metas pactuadas.

7. Todavia, sob a ótica da execução financeira, a análise da prestação de contas revelou impropriedades impeditivas à sua aprovação. Com efeito, o Relatório Financeiro (peça 1, p. 199-214) apontou as seguintes impropriedades e os débitos correspondentes:

| Item | Ocorrência | Valor (R\$) |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1 | Ajuste contábil decorrente do confronto entre receitas e despesas | 654,41 |
| 2 | Despesas realizadas com CPMF | 935,57 |
| 3 | Despesas com taxas bancárias | 143,28 |
| 4 | Saldo remanescente não recolhido | 26,08 |
| 5 | Realização de despesas na mesma data, configurando pagamento antecipado, defeso a teor do disposto no art. 8º da Instrução Normativa-STN 1/1997 | 85.947,47 |
| 6 | Ausência de comprovantes de despesas relativos a tributos | 37.528,88 |
| TOTAL | | 125.235,69 |

Quadro 2

8. Afora estas ocorrências que conduziram à impugnação das despesas correspondentes, o aludido parecer apontou a ausência de extratos relativos a aplicações financeiras e de comprovantes de despesas, impossibilitando estabelecer o nexo causal entre os recursos recebidos e os dispêndios incorridos.

9. Em face destas observações, o MDA realizou fiscalização *in loco* na entidade, com o escopo de verificar a existência dos comprovantes de despesas e o nexo de causalidade entre os gastos realizados e o objeto do convênio.

10. Ao final, a fiscalização apurou as seguintes ocorrências, causadoras de débito:

| Item | Ocorrência | Valor (R\$) |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 1 | Ajuste contábil decorrente do confronto entre receitas e despesas | 654,41 |
| 2 | Despesas com taxas bancárias | 143,28 |
| 3 | Saldo remanescente não recolhido | 26,08 |
| 4 | Ausência de documentação comprobatória das despesas pagas com os cheques 850007 e 850008, ambas no valor de R\$ 1610,40 | 3.220,82 |
| 5 | Pagamento de despesas com recurso de contrapartida em elemento não previsto no plano de trabalho. | 183,35 |
| TOTAL | | 4.227,95 |

Quadro 3

11. Em relação à ocorrência descrita no item 5, do quadro 2, a equipe considerou-a parcialmente atendida, afirmando ter constatado a existência das Guias de Recolhimento dos encargos/impostos, no valor de R\$ 37.528,88, afastando-se, assim, o débito apontado. Ressalvou-se

apenas a ausência de comprovantes relativos ao recolhimento de ISS sobre a prestação de serviços (peça 1, p. 224).

12. No tocante à ocorrência descrita no item 6, considerou-a atendida, pois as justificativas apresentadas pela convenente teriam sido suficientes para afastar o apontado (peça 1, p. 225).

13. Os responsáveis foram comunicados acerca das conclusões dos órgãos técnicos por meio do Ofício 172/DD/INCRA, de 14/10/2009 (peça 1, p. 251). Não constam dos autos ciência e manifestação dos responsáveis acerca das impropriedades apuradas na fase interna deste procedimento.

14. Tendo em vista que não houve saneamento do processo e nem recolhimento dos valores impugnados, o Incra instaurou Tomada de Contas Especial, conforme Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015.

15. Na sequência, os responsáveis, Centro de Formação e Pesquisa Contestado e Srs. Caetano De Carli e Gislei Siqueira Knierim, foram notificados sobre a instauração do procedimento especial de tomada de contas, por meio dos Editais de Notificação (peça 1, p. 283 e 293), de 11/11/2015.

16. Infrutíferas as comunicações expedidas, deu-se andamento ao feito. Elaborou-se, então, o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 303-62), que, anuindo às manifestações precedentes, concluiu:

8.1. Na opinião desta Comissão de Tomada de Contas Especial, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da não aprovação da Prestação de Contas Final, conforme legislação vigente, o que motivou a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, conforme previsto na alínea "d" do inciso II do artigo 38 da IN/STN nº 01/1997 e o art. 30 da Instrução Normativa nº 71, de 28/11/2012, do TCU;

8.2. No tocante à quantificação do dano, este representa o valor original de R\$ 124.272,00 (cento e vinte e quatro mil e duzentos e setenta e dois reais), salientado no Relatório da Divisão de Prestação de Contas - DAC-2, presente nos autos às folhas 116/118, referente à motivação exposta no item III deste Relatório de Tomada de Contas Especial-TCE;

8.3. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada a senhora Gislei Siqueira Knierim, que à época era Procuradora do Centro de Formação e Pesquisa Contestado — CEPATEC, ao Sr. Caetano De Carli, ex-procurador, responsável pela CEPATEC à época, uma vez que deveriam ter acompanhado a aplicação de recursos da União e a sua efetiva prestação de contas e à pessoa jurídica Centro de Formação e Pesquisa Contestado — CEPATEC, CNPJ 78.497.211/0001-79, que não tomou providências para que os recursos da União fossem devidamente prestados segundo a Lei. A esse respeito, não é demais lembrar que prestar contas, com a devida e correta comprovação da boa e regular aplicação dos valores, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g. Acórdão 2.439/2010, do Plenário; Acórdão 5.929/2011, da 1ª Câmara, e Acórdão 1.544/2008, da 2ª Câmara);

(...)

9.1. Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes deste processo, entende este Tomador de Contas que o dano ao Erário, importa o valor R\$ 368.690,09 (trezentos e sessenta e oito mil, seiscentos e noventa reais e nove centavos), sendo R\$ 124.272,00 (cento e vinte e quatro mil e duzentos e setenta e dois reais) correspondente ao valor do principal e R\$ 244.418,09 (duzentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e dezoito reais e nove centavos), referentes à atualização monetária pela SELIC e juros, sob a responsabilidade da Senhora Gislei Siqueira Knierim e Caetano De Carli procuradores da CEPATEC à época, bem como, à pessoa jurídica responsável pelo Convênio 59.300/2005 - Centro de Formação e Pesquisa Contestado, CNPJ 78.497.211/0001-79. Desta forma, encaminhamos o processo para

análise e posterior envio à Divisão de Análise Contábil - DAC1, com o fito de dar subsídios ao seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União — TCU (fase externa), para demais providências subsequentes.

17. A TCE foi, então, encaminhada à Secretaria Federal de Controle Interno, que, por meio do Relatório de Auditoria 47/2016 (peça 1, p. 349-352), anuiu às conclusões do Relatório de TCE acima citado. O Certificado de Auditoria 47/2016 (peça 1, p. 353) foi expedido, opinando pela irregularidade das contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 47/2016 (peça 1, p. 354) atestou concordância pela irregularidade das contas.

18. Na forma prevista nos artigos 82 do Decreto-Lei 200/1967 e 52 da Lei 8.443/1992, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário pronunciou-se sobre as contas, encaminhando o processo ao Tribunal de Contas da União (peça 1, p. 363).

19. Após este breve relato, passa-se ao exame técnico da matéria.

EXAME TÉCNICO

20. De início, cabe registrar que a Portaria Incra/P 512 (peça 1, p. 7), de 21/9/2015, instituidora da Comissão de Tomada de Contas Especial, elenca, além da presente TCE, outras 4 envolvendo a mesma entidade, relativas a convênios celebrados no período de 2005 a 2007.

21. O exame preliminar da presente TCE aponta que, para formação de um juízo de mérito do processo, faz-se necessário coligir documentos e informações adicionais, uma vez que pairam dúvidas sobre os responsáveis arrolados nestes autos e faltam documentos que suportaram as conclusões do Tomador de Contas, como será visto adiante.

22. De forma a identificar quais pontos estão obscuros e necessitam de esclarecimentos adicionais, a abordagem dos temas será dividida em tópicos.

Responsabilização

23. Conforme a Ata de Assembleia Geral Ordinária (peça 1, p. 25-32), de 2/8/2004, à época da celebração do convênio, respondia pela entidade a Sra. Ana Maria Justo Pizetta, que posteriormente foi sucedida pelo Sr. Edilson Pereira dos Santos, eleito para a função de coordenador geral, cargo máximo da associação, em 30/1/2006, isto é, ainda durante a vigência do convênio em comento (peça 2, cópia extraída do TC 028.120/2014-0).

24. No entanto, o convênio e seus termos aditivos foram assinados pela Senhora Gislei Siqueira Knierin, por meio de procuração pública lavrada no 2º Tabelionato de Notas de Porto Alegre/RS, Livro 567, fls. 180-1, como indicado no preâmbulo dos instrumentos (peça 1, p. 73, 83 e 85). À peça 3, juntou-se cópia da aludida procuração, extraída dos autos do TC 005.539/2016-1.

25. Em relação à constituição de procuradores para agir em nome dos responsáveis, a jurisprudência deste TCU é no sentido de que a responsabilidade do titular não é afastada, permanecendo a culpa *in eligendo* ou *in vigilando* em caso de eventuais irregularidades cometidas na utilização de recursos públicos. Entende este TCU que o instrumento da outorga de poderes não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (Acórdãos 935/2007-TCU-Plenário, 5866/2010-TCU-Segunda Câmara, 5938/2016-TCU-Segunda Câmara e 5355-TCU-Primeira Câmara), de forma que cabe ao outorgante a fiscalização dos atos de seus mandatários.

26. Quanto a Sra. Ana Maria Justo Pizetta, em que pese o entendimento supra reportado, deve-se avaliar objetivamente a sua responsabilização, eis que, malgrado fosse a responsável pela entidade quando da celebração do convênio, há excludentes a serem considerados. Primeiro, não há evidências de sua atuação no processo, pois os atos foram praticados pela sua procuradora. Segundo, a responsável não geriu os recursos descentralizados, pois se afastou do cargo de coordenadora geral do Centro em 30/1/2006, sendo que os recursos foram repassados ao Cepatec

em 24/2/2006, como assinalado no parágrafo 4º desta instrução, durante a gestão do Sr. Edilson Pereira dos Santos.

27. Este raciocínio, no entanto, não se aplica ao Sr. Edilson Pereira dos Santos, eis que inexistem, no processo, elementos para afastar a sua responsabilidade. Na qualidade de gestor, o responsável deveria zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao Cepatec. Assim, à luz da jurisprudência referida no parágrafo 25, não se afigura possível afastar, de pronto, a responsabilidade do então coordenador geral.

28. A par disto, a Comissão de TCE do Inkra responsabilizou o procurador da entidade Caetano De Carli Viana (CPF 041.059.474-19), mas não constam nos autos documentos comprobatórios da sua atuação no convênio ou procuração indicando-o como responsável pela administração da entidade. Desse modo, caber solicitar ao Inkra que junte documentos confirmatórios da atuação do referido senhor, delimitando o período e a vinculação ao Convênio Inkra/CRT/DF/ 59.300/2005.

Débito

29. O valor do débito quantificado pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Inkra, quadro 2, parágrafo 7, desta instrução, requer esclarecimentos.

30. Segundo relatório financeiro (peça 1, p. 199-214), de 1º/12/2009, as impropriedades identificadas teriam produzido um débito de R\$ 125.235,69, ensejando, assim, a devolução total dos recursos repassados.

31. Ocorre que, posteriormente, em 5/10/2010, como relatado nos parágrafos 9 a 12 desta instrução, o MDA realizou fiscalização *in loco* na entidade. Entre os objetivos da equipe de fiscalização, competia verificar se a entidade teria atendido às recomendações expedidas no relatório anterior. Pois bem, nesta ocasião, a equipe considerou atendidos os itens 5 e 6, do quadro 2, parágrafo 7, desta instrução, afastando-se, assim, a imputação de débito. Então, para aquela equipe, o valor a ser ressarcido pelo conveniente somaria a quantia R\$ 4.227,95, decorrente das impropriedades descritas no quadro 3, parágrafo 10, desta instrução.

32. Na sequência, a Análise Processual da Execução Física e Financeira do Convênio (peça 1, p. 233-237), de 5/10/2015, retomando a linha traçada pelo primeiro relatório (peça 1, p. 199-214), de 1º/12/2009, destacou a ausência de alguns documentos na prestação de contas final apresentada pelo conveniente, e ressaltou que os responsáveis não se manifestaram acerca das pendências apuradas. Desse modo, em harmonia com o 1º relatório (peça 1, p. 199-214) e desconsiderando os apontamentos da equipe de fiscalização, opinou pela devolução integral dos recursos descentralizados, com os devidos encargos legais, em face da não comprovação da correta aplicação no objeto avençado.

33. Ora, servidores do próprio Instituto atestaram a existência dos documentos comprobatórios das despesas impugnadas. Supõe-se que estas evidências instruíram o relatório de fiscalização. Desse modo, insta solicitar ao Inkra que esclareça as razões que levaram a Comissão de Tomada de Contas Especial a não considerar as observações do Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Inkra 56, de 10/2/2010 e encaminhe os documentos que suportaram as conclusões da equipe de fiscalização.

Da análise da prestação de contas final

34. Como destacado nos parágrafos 7 a 12, desta instrução, o exame da prestação de contas apresentada revelou diversas impropriedades impeditivas a sua aprovação. Contudo, nos presentes autos constam apenas os relatórios e notas técnicas, descrevendo as irregularidades e as conclusões correspondentes, sem apresentar as evidências que levaram às constatações externadas pelos técnicos.

35. ~~Conquanto as irregularidades possam ser consideradas graves, entende-se necessário~~

examiná-las adequada e detalhadamente, para avaliar as condutas dos responsáveis e também o nexos causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio. Ademais, a juntada destas evidências aos autos possibilitará o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos responsáveis.

36. Não se pode olvidar que, com base no art. 5º, § 1º, inciso III, da Instrução Normativa - TCU 71/2012, a tomada de contas especial deve ser instruída com as devidas evidências da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, suficientes para sustentar as avaliações e conclusões do órgão julgador, não bastando a mera referência a documentos deixados no processo interno de prestação de contas. De destacar que não constam dos autos qualquer elemento que instruiu a prestação de contas final apresentada, como por exemplo, os extratos bancários.

37. Assim, tendo em vista que os relatórios de análise financeira elaborados na fase interna desse processo não estão acompanhados das evidências que suportaram seus achados e conclusões, faz-se necessário diligenciar o órgão tomador de contas para que: a) colija a documentação integral que forma a prestação de contas final apresentada pelo Cepatec; b) apresente cópia de todos os documentos que embasaram as conclusões dos Relatórios Financeiros constantes da peça 1, p. 199-214 e 221-229. Tal documentação faz-se necessária para que este Tribunal emita seu próprio julgamento do feito. A esse respeito a Instrução Normativa TCU 71/2012 estabelece em seu art. 10º, § 1º, alínea “a”, que o relatório do tomador de contas deve conter, entre outros elementos, os documentos utilizados para demonstração da ocorrência do dano.

CONCLUSÃO

38. O exame dos autos revelou a insuficiência de informações para o regular andamento do processo, necessitando da remessa de documentos e informações adicionais para permitir a este Tribunal de Contas formar juízo de convencimento quanto aos responsáveis pelas irregularidades e a correta delimitação do dano ao erário.

39. Assim, entende-se necessário diligenciar o Incra na forma abaixo proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para que, no prazo de quinze dias:

a) encaminhe cópia integral da prestação de contas final do Convênio Incra/CRT/DF 59.300/2005 (Siafi nº 544866), bem como dos documentos que embasaram as conclusões dos Relatórios Financeiros s/nº, de 1º/12/2009 (peça 1, p. 199-214) e de 5/3/2010 (peça 1, p. 221-229), como por exemplo, Notas Fiscais e Recibos;

b) esclareça o motivo pelo qual as considerações do Grupo de Trabalho consignadas no Parecer Financeiro de 5/3/2010 (peça 1, p. 221-229), no sentido de acolher as explicações da conveniente no tocante à realização de despesas na mesma data, configurando pagamento antecipado, defeso a teor do disposto no art. 8º da Instrução Normativa-STN 1/1997, e à ausência de comprovantes de despesas relativos a tributos, não foram acolhidas no Relatório do Tomador de Contas Especial; e

c) esclareça as razões de inclusão do Sr. Caetano De Carli, (CPF 041.059.474-19) no rol de responsáveis, encaminhando os documentos que embasaram a decisão.

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 29/6/2016.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Ayres Rocha

AUFC – Mat. 2716-2