



**TC 019.740/2017-4**

**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), Edilson Pereira dos Santos (CPF 254.180.468-70), 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 impugnação parcial das contas relativas à aplicação de recursos públicos previstos no Convênio Incra/CRT/DF 69.700/2006 (Siafi nº 588684), firmado entre o Instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), tendo por objeto:

promover a capacitação e qualificação aos trabalhadores(as) assentados, liderança rurais e jovens estudantes beneficiários(as) da Reforma Agrária, a fim de ampliar e solidificar a rede de Direitos Humanos no campo da produção, cooperação e meio ambiente a fim de interferirem com qualidade e amplitude no seu território local, em média 500 (quinhentos) assentados(as) diretamente e indiretamente 8.000 (oito mil) assentados(as), nos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, DF e Entorno, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e São Paulo, no ano de 2006 será realizado, 4 Cursos Nacionais, 2 Reuniões de Lideranças, 1 Encontro Nacional, 1 Seminário Nacional e 1 Curso Regional de Estudante dos assentamentos e 4 mil exemplares de cartilhas e no ano de 2007, 4 Cursos Nacionais, 2 Reuniões de Lideranças, 1 Encontro Nacional, 1 Seminário Nacional e 4 Cursos Regionais de Estudantes dos assentamentos, mencionados acima e publicação 4 mil exemplares de cartilhas.

## HISTÓRICO

2. Em 26/12/2006, o Incra e o Cepatec assinaram o Termo de Convênio Incra/CRT/DF 69.700/2006 (peça 1, p. 131-137). Para consecução do objeto pactuado, previu-se o aporte de R\$ 1.327.447,00, sendo que R\$ 1.287.623,59 ficariam a cargo do concedente e R\$ 39.823,41, do convenente, a título de contrapartida, conforme estabelecido à cláusula terceira do instrumento (peça 1, p. 133). Ajustou-se, ainda, que o convênio vigeria pelo período de 1 ano, de dezembro de 2006 a dezembro de 2007, consoante previsto na cláusula nona (peça 1, p. 135). A publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União ocorreu em 3/1/2007 (peça 1, p. 139).

3. Os recursos financeiros previstos seriam liberados em duas parcelas. A primeira, imediatamente após a publicação no Diário Oficial da União; a segunda, em abril de 2007, consoante estipulado na cláusula quarta do ajuste (peça 1, p. 134)

4. O referido convênio foi aditado duas vezes. O primeiro termo aditivo (peça 1, p. 143-144), celebrado em 19/10/2007, objetivou: a) alocar os recursos relativos à segunda parcela, no montante total de R\$ 687.248,00, sendo que R\$ 666.630,56 ficariam a cargo do concedente e R\$ 20.671,44, do convenente, a título de contrapartida; e b) prorrogar a vigência, alterando o termo



final para 28/1/2008. O segundo (peça 1, p. 145-105), de 28/1/2008, visou à nova modificação no prazo de vigência, prorrogando o ajuste por mais 120 dias.

5. Os recursos previstos foram descentralizados em duas parcelas: a primeira, no valor de R\$ 620.993,03, por meio da Ordem Bancária 2007OB900204, de 31/1/2007 (peça 1, p. 164); a segunda, no valor de R\$ 666.630,56, por meio da Ordem Bancária 2007OB904648 (peça 1, p. 165).

6. Constam dos autos informações de que, vencido o prazo acordado, a executora prestou as contas devidas, constituída de relatório de cumprimento do objeto e dos Anexos discriminados no Art. 28, da Instrução Normativa – STN 1/1997 (peça 2, p. 48).

7. O Incra realizou fiscalização *in loco* na executora com o objetivo de verificar a existência dos comprovantes de despesas, bem como o nexo de causalidade entre os gastos realizados e o objeto do convênio. O resultado dos trabalhos, consubstanciado no relatório de 16/4/2010 (peça 1, p. 263-274), apontou as seguintes impropriedades e respectivos prejuízos:

	Ocorrência	Fundamento	Valor (R\$)
1	Despesas com tarifas bancárias	Art. 8º, VII, da IN-STN 1/1997	1.040,26
2	Deposito efetuado a credor diferente do informado na Relação de Pagamentos	Art. 20, da IN-STN 1/1997	250,00
3	Deposito efetuado a credor diferente do informado na Relação de Pagamentos	Arts. 20, da IN-STN 1/1997, e 63, da Lei 4.320-1964	250,00
4	Divergência entre o valor pago aos credores e os comprovantes de despesas apresentados	Art. 20, da IN-STN 1/1997	458.035,65
5	Pagamento de despesa incompatível com o convênio	Art. 20, da IN-STN 1/1997	625,00
6	Fatura nº 190, em nome da empresa Ticchetti Viagens e Turismo, emitida em favor da ANCA	Art. 20, da IN-STN 1/1997	1.200,00
7	Pagamento de despesa incompatível com o convênio, locação de ônibus	Art. 20, da IN-STN 1/1997	2.200,00
8	Pagamento de vários credores com único cheque	Art. 20, da IN-STN 1/1997 e Acórdão 2261/2005-TCU-Plenário	1.300,00
9	Pagamento de vários credores com único cheque	Art. 20, da IN-STN 1/1997	959,68
10	Cheque 221400, de 31/8/2007 compensado, mas não consta da Relação de Pagamento	Art. 20, da IN-STN 1/1997	45,00
11	Faturas 627, 626 e 743, emitidas pela empresa Ticchetti Viagens e Turismo, sem vínculo com o convênio	Art. 20, da IN-STN 1/1997	1.150,00
12	Pagamentos descritos nos itens 185, 186, 193, 194 e 196 da Relação de Pagamentos, sem vínculo com o convênio	Art. 20, da IN-STN 1/1997	3.166,00



	Ocorrência	Fundamento	Valor (R\$)
13	Pagamento efetuado em favor de Edilson Pereira que não consta nas listas de presença	Art. 20, da IN-STN 1/1997	271,72
14	Pagamentos efetuados aos credores Alvina Ribeiro e Alessandro Gallazzi, com comprovantes em nome da Comissão Pastoral da Terra	Art. 20, da IN-STN 1/1997	641,02
15	Pagamento efetuado em favor da empresa União Norte Bras e depositado na conta de A CC João Pedro Teixeira	Art. 20, da IN-STN 1/1997	5.000,00
16	Pagamento efetuado em favor da empresa União Norte Bras e depositado na conta de A CC João Pedro Teixeira 6.250,00	Art. 20, da IN-STN 1/1997	6.250,00
17	Pagamento efetuado em favor do credor Alessandra Moraes que foi pago a José Jusceli dos Santos	Art. 20, da IN-STN 1/1997	290,00
18	Pagamento efetuado a empresa jurídica Associação Educacional e Ação Social - Assunção comprovada com recibos	Art. 20, da IN-STN 1/1997, e Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário	40.243,50
		<b>Total</b>	<b>522.917,83</b>

Quadro 1

8. Posteriormente, no Relatório à peça 1, p. 275-281, o dano relativo à irregularidade descrita no item 4, do quadro acima, foi alterado para o valor de R\$ 428.738,33, de sorte que as despesas impugnadas totalizaram o montante de R\$ 493.620,25, como consta do quadro à peça 1, p. 283-284.

9. A esta impropriedade somaram-se outras duas: a) diferença da contrapartida não aplicada e b) saldo de aplicação financeira não recolhido. Assim, opinou-se que o débito a ser restituído seria de R\$ 520.339,30, conforme memorial de cálculo (peça 1, p. 285).

10. Do ponto de vista da execução física, o Incra elaborou o Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 1, p. 291-294), atestando a conclusão quase integral do objeto acordado, como se verifica do seguinte excerto:

Por tudo que se ouviu nas entrevistas e depoimentos, acrescidos de listas de presenças assinadas, das declarações assinadas e materiais coletados, conclui-se que os eventos de capacitação, previstos no presente convênio, foram realizados, exceto um, e os conteúdos respeitando o programado, bem como organizados e executados com qualidade.

Porquanto, pelo que se observa no quadro acima, todos os cursos foram realizados, obedecendo ao programado, com deslocamento de trabalhadores/as rurais assentados/as, lideranças rurais e jovens estudantes, às localidades onde os mesmos ocorreram, exceto o curso do item 6 — Curso Regional de Estudantes, que deveria ocorrer na cidade de Ceará-Mirim, estado do Rio Grande do Norte.

11. Em relação ao curso não realizado, o Incra informou (peça 1, p. 277) que o valor estimado para a sua execução seria de aproximadamente R\$ 12.875,00. Contudo, não teria ocorrido dano, eis que a executora recolheu aos cofres públicos, por meio de GRU, o montante de R\$ 346.222,97.

12. De destacar que o Incra, visando sanear as falhas apuradas, expediu as seguintes

notificações aos responsáveis:

<b>Expediente</b>	<b>Data</b>	<b>Localização (peça 1)</b>	<b>Destinatário</b>
OFÍCIO/INCRA/CPTCE/Nº 3/2015	13/10/2015	p. 304-309	Centro de Formação e Pesquisa Contestado
OFÍCIO/INCRA/CPTCE/Nº 2/2015	13/10/2015	p. 310-313	Gislei Siqueira Knierim
OFÍCIO/INCRA/CPTCE/Nº 4/2015	15/10/2015	p. 314-318	Caetano De Carli
Edital de Notificação	4/11/2015	p. 319	Centro de Formação e Pesquisa Contestado
Edital de Notificação	4/11/2015	p. 319	Caetano De Carli

Quadro 2

13. O Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p. 7-19) entendeu que os fatos apurados no processo indicariam a ocorrência de prejuízo ao Erário, no valor originário de R\$ 520.339,30, como assinalado no Relatório da Divisão de Prestação de Contas - DAC-2 (peça 1, p. 282-289). Outrossim, opinou pela responsabilização solidária dos senhores Caetano De Carli e Gislei Siqueira Knierim, ex-procuradores do Cepatec, uma vez que deveriam ter acompanhado a aplicação de recursos da União e a sua efetiva prestação de contas, e da pessoa jurídica Centro de Formação e Pesquisa Contestado, pois não teria adotado providências para que os recursos da União fossem devidamente aplicados.

14. A TCE foi, então, encaminhada à CGU, que, após exame, restituiu-a ao Incra para que, entre outras, adotasse as seguintes medidas (peça 2, p. 38):

- a) reavaliasse a atribuição de responsabilidade, de sorte a alcançar, também, os dirigentes da entidade; e
- b) juntasse aos autos cópias das notas fiscais, documentos e demais registros relacionados à irregularidade "Divergências entre valores efetivamente pagos a credores e o constante dos comprovantes de despesas apresentados", no valor de 428.738,33, de modo a se conhecer com mais clareza os fatos apurados que levaram a essa impugnação, bem como para subsidiar o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União.

15. Em relação ao item "a", incluiu-se o senhor Edilson Pereira dos Santos, eis que exerceu as funções de coordenador geral do Cepatec, sendo eleito pelo período de três anos, conforme Ata de Assembleia Geral (peça 1, p. 8-11). Como consequência, notificou-se, sem êxito, o responsável por meio do edital de notificação publicado no DOU de 5/10/2016 (peça 2, p. 45).

16. Quanto ao item "b", o Incra informou que a prestação de contas final apresentada pelo Cepatec não estava instruída com documentos comprobatórios das despesas efetuadas, tais como: notas fiscais, faturas e recibos. Além disso, esclareceu que a análise da documentação do convênio decorreu de fiscalização *in loco* na sede da conveniente, que alegou não dispor de recursos financeiros para tirar xerox dos documentos examinados pela equipe de auditoria. Assim, não haveria possibilidade de juntar aos autos cópias das notas fiscais, documentos e demais registros relacionados à irregularidade, pois o Incra não possuía estes documentos em seus arquivos.

17. Prestados os esclarecimentos requeridos, elaborou-se o Relatório do Tomador de Contas Complementar (peça 2, p. 53-56), de 31/10/2016, reencaminhando, na sequência, o processo à CGU.

18. Por meio do Relatório de Auditoria 6/2017 (peça 2, p. 60-62), a Secretaria Federal de

Controle Interno anuiu às conclusões do tomador de contas, expressas no Relatório de TCE (peça 2, p. 7-19), de 5/11/2015, e no Relatório Complementar (peça 2, p. 53-56), de 31/10/2016. Expediu-se o Certificado de Auditoria (peça 2, p. 63), opinando pela irregularidade das contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 64) manifestou-se no mesmo sentido.

19. Na forma prevista nos artigos 82 do Decreto-Lei 200/1967 e 52 da Lei 8.443/1992, o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República pronunciou-se sobre as contas, encaminhando o processo ao Tribunal de Contas da União (peça 2, p. 66).

### **EXAME TÉCNICO**

20. O exame preliminar da presente TCE aponta para a necessidade de coligir documentos e informações adicionais, uma vez que o Incra não encaminhou a prestação de contas final apresentada pela convenente. Antes, porém, mister tecer algumas considerações acerca da responsabilização e do débito apurado.

#### Responsabilização

21. Como visto na seção precedente, foram responsabilizados pelo débito os senhores Edilson Pereira dos Santos, coordenador geral do Cepatec, Caetano De Carli Viana Costa e Gislei Siqueira Knierim, procuradores do Cepatec, à época dos fatos, e a própria entidade.

22. O Sr. Edilson Pereira dos Santos foi eleito, em 30/1/2006, para a função de coordenador geral, cargo máximo da associação, conforme Ata de Assembleia (peça 1, p. 8-11). Posteriormente, o então coordenador geral outorgou poderes aos senhores Caetano De Carli Viana e Gislei Siqueira Knierim para representar o Cepatec perante repartições públicas quando da celebração de convênios, conforme procurações extraídas do TC 005.703/2016-6 (peça 3).

23. 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 5355/2014-TCU-Primeira Câmara), de forma que cabe ao outorgante a fiscalização dos atos de seus mandatários.

24. Assim, considera-se acertada a inclusão do senhor Edilson Pereira dos Santos no rol de responsáveis desta TCE.

25. De ressaltar que a senhora Gislei Siqueira Knierim, quando da celebração do Convênio (peça 1, p. 131-137) e do Primeiro Termo Aditivo (peça 1, p. 143-144), representou o Cepatec por força de instrumento público lavrado no 1º Tabelião de Notas de São Paulo/SP (peça 3, p. 1), em 30/10/2006. Já o Sr. Caetano De Carli Viana Costa representou o Centro, por ocasião da formalização do 2º Termo Aditivo (peça 1, p. 145-146), nos termos da procuração lavrada na mesma serventia (peça 3, p. 3) em 21/12/2007. Ressalta-se que, em ambos os instrumentos, o Cepatec foi representado exclusivamente pelo Coordenador Geral, Sr. Edilson Pereira dos Santos.

#### Débito

26. O valor originário do débito quantificado pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Incra, R\$ 520.339,30, requer ajustes por imprecisão.

27. A primeira imprecisão refere-se à inclusão, pela CTCE, dos rendimentos financeiros da conta específica do convênio, no valor de R\$ R\$ 29.849,29, na quantificação do débito. Esses rendimentos derivam do valor transferido, que, no caso de devolução, pelo método de cálculo do sistema Débito do TCU, é objeto de atualização monetária e juros desde a data do recebimento pelo

conveniente. A inclusão de rendimentos financeiros na base de cálculo do débito, que corresponde basicamente à correção monetária dos recursos da conta específica, caracterizaria duplicidade.

28. Por isso, este Tribunal tem entendido que não deve constituir débito a ser ressarcido aos cofres públicos os valores atinentes aos rendimentos auferidos sobre o montante principal, haja vista que tal valor de rendimentos já estará abrangido pela correção monetária desse mesmo montante principal do débito, constituindo sua cobrança de forma destacada um *bis in idem* (Acórdãos 8.098/2014, 2.979/2014, 2.512/2014 e 1.172/2014, da Primeira Câmara e Acórdãos 4.447/2014 e 1.889/2014, da Segunda Câmara, dentre outros).

29. A segunda imprecisão decorre do fato de que, no cálculo da contrapartida, foi considerado como débito o valor de R\$ 3.130,24, quando o correto seria considerar um valor proporcional aos recursos federais descentralizados, como se explica a seguir.

30. A não aplicação do total previsto como contrapartida enseja a devolução à União, pelo conveniente, da parcela dos recursos federais que acabaram por substituir, indevidamente, os recursos da contrapartida na execução do convênio, a fim de se manter a proporcionalidade de execução estabelecida inicialmente no termo de convênio. Conforme se extrai dos autos, o convênio previa o repasse de R\$ 1.287.623,59 pelo órgão concedente à entidade conveniente para aplicação no objeto pactuado. A esse valor, a conveniente se obrigava a acrescentar R\$ 39.823,41, a título de contrapartida. Entretanto, tendo sido constatado o repasse integral dos recursos federais para a conveniente, não foi verificada a aplicação integral da contrapartida.

31. Ora, a cláusula segunda, II, alínea 'a' do convênio (peça 1, p. 132), obriga o conveniente a aplicar os recursos da contrapartida no objeto pactuado. Por sua vez, a cláusula sétima do instrumento (peça 1, p. 134) determina a devolução do valor corrigido da contrapartida pactuada, quando não comprovada a sua aplicação no objeto conveniado, na forma prevista no Plano de Trabalho. Essa disposição decorre do art. 7º, XIII da Instrução Normativa-STN 1/1997, vigente à época dos fatos, abaixo transcrito. Note-se que este dispositivo não obriga à devolução da contrapartida, o que poderia configurar enriquecimento sem causa por parte da União. O que este normativo preceitua é a devolução dos recursos federais aplicados além da proporção originalmente pactuada na avença:

Art. 7º. O convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

(...)

XIII - o compromisso de o conveniente de recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada não aplicada na consecução do objeto do convênio;

32. Nesse mesmo sentido é a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 78/2004 - TCU - Plenário, 5.570/2009 - TCU - 1ª Câmara, 1.064/2010 - TCU - 2ª Câmara, 5.369/2009 - TCU - 2ª Câmara, 300/2004 - TCU - 2ª Câmara, 2.164/2007 - TCU - 1ª Câmara, 5.850/2009 - TCU - 2ª Câmara e 3.930/2008 - TCU - 2ª Câmara, entre outros).

33. Dessa forma, o débito será no montante proporcional à contrapartida não aplicada na execução da avença, conforme demonstrado no quadro abaixo:

	<b>Ocorrência</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
A	Valor total do convênio (recurso federal + contrapartida prevista)	1.327.447,00	100,00
B	Recurso federal: valor previsto e proporcionalidade pactuada	1.287.623,59	97,00
C	Contrapartida: valor previsto e proporcionalidade pactuada	39.823,41	3,00
D	Recurso federal repassado	1.287.623,59	
E	Contrapartida efetivamente aplicada na execução	27.720,14	

F	Recurso aplicado na execução (D+E)	1.315.343,73	
	<b>Ocorrência</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
G	Recurso federal que deveria ter sido aplicado para manter a proporcionalidade pactuada (resultante da aplicação do percentual original de recurso federal previsto (B = 90,00%) sobre o valor total efetivamente aplicado na execução (F))	1.275.883,42	
H	Débito a ser imputado ao conveniente, em razão da utilização do recurso federal em substituição à contrapartida não aplicada (D-G).	11.740,17	

Quadro 3

34. Portanto, o valor a ser considerado como débito, em razão da contrapartida não aplicada, é de R\$ 11.740,17, e não o montante apurado na fase interna desta TCE, de R\$ 3.130,24.

35. Ante o exposto, procedendo-se aos ajustes necessários, o valor do débito, eliminando o valor relativo à devolução dos recursos provenientes de aplicações financeiras e retificando o valor atinente à contrapartida não aplicada, resulta num montante de R\$ 505.360,42, correspondendo ao somatório das despesas impugnadas (R\$ 493.620,25) com o valor da contrapartida não aplicada (R\$ 11.740,17).

#### Da inspeção *in loco*

36. Conforme destacado no parágrafo 7º, desta instrução, o Incra realizou fiscalização *in loco* na entidade executora, com a finalidade de verificar a existência dos comprovantes de despesas, bem como o nexo de causalidade entre os gastos realizados e o objeto do convênio. O resultado dos trabalhos revelou diversas impropriedades, consignadas no quadro 1, do mencionado parágrafo. Contudo, o Incra não juntou aos autos os documentos que conduziram àquelas conclusões. Instado pelo controle interno a fazê-lo, o Incra informou que não possuía em seus arquivos a aludida documentação, uma vez que a conveniente não os apresentou na prestação de contas final, nem os auditores as anexaram ao relatório de fiscalização.

37. Nos termos do 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. Como destacado no parágrafo 20, acima, sequer constam dos autos a prestação de contas final apresentada pelo conveniente e os documentos que a instruíram, como por exemplo, extratos bancários.

38. Assim, faz-se necessário diligenciar o órgão tomador de contas para que esse colija a documentação integral da prestação de contas final apresentada pelo Cepatec.

#### **CONCLUSÃO**

39. O exame dos autos revelou a insuficiência de informações para o regular andamento do processo, necessitando da remessa de documentos 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, bem como reunir condições para que os responsáveis exercem plenamente o contraditório.

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



## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) 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, encaminhe cópia integral da prestação de contas do Convênio Inra/CRT/DF 69.700/2006 (Siafi nº 588684), firmado entre o Instituto e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec).

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 15/8/2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Sérgio Ricardo Ayres Rocha

AUFC – Mat. 2716-2