

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 008.517/2016-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Responsáveis: Caetano de Carli Viana Costa (041.059.474-19); Cepatec – Centro de Formação e Pesquisa Contestado (78.497.211/0001-79); e Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91).
Representação legal: Diego de Barros Dutra (43.146/OAB-DF) e outros, representando Caetano de Carli Viana Costa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO INCRA/CRT/DF 59.300/2005 (SIAFI 544866), CELEBRADO COM O CENTRO DE FORMAÇÃO E PESQUISA CONTESTADO (CEPATEC). NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DE UM RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS DEMAIS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 55), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 56-57):

"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 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 assentados'.

HISTÓRICO

2. O Incra e o Cepatec assinaram o Termo de Convênio Incra/CRT/DF 59.300/2005 (peça 1, p. 73-78) em 28/12/2005. 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 a diferença, R\$ 3.728,16, por conta do conveniente, a título de contrapartida, conforme estabelecido à cláusula terceira do instrumento (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 um mês, a contar da sua assinatura, consoante previsto na cláusula nona do termo (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). Assim, o convênio vigeu entre 28/12/2005 a 1º/4/2006.

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, 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, a Diretoria de Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento/Incra concluiu que o objeto pactuado foi cumprido (Relatório do Convênio, peça 1, p. 175-179). 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.

6. Todavia, sob a ótica da execução financeira, a análise da prestação de contas revelou impropriedades impeditivas à sua aprovação. Neste sentido, o Relatório da Aplicação Financeira (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 despesa relativos a tributos	37.528,88
	TOTAL	125.235,69

Quadro 1

7. Além destas inconsistências, o aludido Parecer assinalou a ausência de extratos de aplicações financeiras e de comprovantes de despesas, o que impediria estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e os dispêndios ocorridos.

8. Em face destas observações, o Incra realizou fiscalização *in loco* na entidade, com o objetivo de verificar a existência dos comprovantes de despesas, bem como o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o objeto do convênio (peça 1, p. 221-229), cujas principais constatações seguem sumariadas.

8.1. Em relação à ocorrência descrita no item 6, do quadro 1, acima, a equipe de fiscalização do Incra considerou-a parcialmente elidida, pois constatou-se a existência das Guias de Recolhimento dos encargos/impostos, no valor de R\$ 37.528,88, afastando, assim, o débito apontado. No entanto, como ressalva, acusou a ausência de comprovantes relativos ao recolhimento de ISS, como se verifica do trecho a seguir transcrito (peça 1, p. 224):

‘- em visita à CEPATEC, verificamos a existência das Guias de Recolhimento dos Encargos/Impostos, conforme acima. No tocante ao recolhimento do FGTS, entendemos ser desnecessária tal apresentação tendo em vista a forma em que se deu a contratação dos profissionais;

- Quanto aos Impostos incidentes sobre a Prestação de Serviços (ISS) de competência dos Municípios/Distrito Federal, devidos no local da sua efetiva prestação, apresentam-se pendentes.’

8.2. No tocante à ocorrência descrita no item 5, do quadro 1, a equipe considerou-a sanada, eis que as justificativas apresentadas pela executora teriam sido suficientes para afastar a irregularidade apurada, como se verifica do seguinte excerto (peça 1, p. 225):

‘Quanto a este item, o Sr. Alexandre informou que os pagamentos foram efetuados todos no dia

31.03.2006, praticamente no final da vigência (o convenio vigeu até o dia 01.04.2006), razão pela qual o mesmo afirmou que seria a data mais apropriada para se efetuar o pagamento dos contratos. - Justificativa aceita - O relato tem fundamento, haja vista que em conformidade ao Segundo Termo Aditivo, a vigência foi prorrogada, sendo de 01.03.06 a 01.04.06.' (Grifei)

8.3. Ao final, o Relatório de Fiscalização (peça 1, p. 221-229), de 5/3/2010, reduziu o débito às seguintes ocorrências:

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, no valor de R\$ 1.610,40 cada	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 2

9. 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). Todavia, não constam dos autos ciência e manifestação dos responsáveis acerca das impropriedades apuradas na fase interna deste procedimento. Como não houve saneamento do processo 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.

10. Na sequência, os responsáveis, Centro de Formação e Pesquisa Contestado e Srs. Caetano de Carli e Gislei Siqueira Knierin, 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. Infrutíferas as comunicações expedidas, deu-se andamento ao feito, elaborando-se o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 303-325), que assim se manifestou:

‘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 Knierin, 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 Knierin 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 subseqüentes.

11. 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.

12. 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).

13. No âmbito do TCU, a instrução inicial (peça 5) identificou alguns pontos que mereciam esclarecimentos por parte do órgão concedente, uma vez que pairavam dúvidas sobre os responsáveis arrolados na TCE e faltavam documentos que suportaram as conclusões do Tomador de Contas. Assim, opinou-se pela realização de diligência ao Incra, visando ao saneamento dos autos.

14. Anuindo ao proposto, a senhora diretora, com fulcro na delegação de competência conferida pelo art. 1º, II, da Portaria-MIN-BD 1, de 22/8/2014, do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, c/c o art. 1º, I, da Portaria Secex/SP 22, de 12/9/2014, determinou a realização da formalidade (peça 6).

15. Em atenção ao determinado, expediu-se o Ofício 1725/2016-TCU/Secex-SP (peça 7), de 13/7/2016, por meio do qual se buscou obter junto ao Incra os seguintes documentos/informações:

a) cópia integral da prestação de contas final do Convênio Incra/CRT/DF 59.300/2005 (Siafi 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 Viana Costa, (CPF 041.059.474-19) no rol de responsáveis, encaminhando os documentos que embasaram a decisão.

16. Em resposta, o Incra apresentou os documentos constantes das peças 9-24, analisados na instrução à peça 25. Do exame, apurou-se que o Incra:

- não possui em seus arquivos cópia dos documentos comprobatórios das despesas glosadas, que seriam evidências da fiscalização *in loco* realizada e que deveriam, como boa prática de auditoria, ser anexadas ao próprio relatório ou arquivadas no órgão fiscalizador;

- não esclareceu o motivo pelo qual o Tomador de Contas (peça 1, p. 303-325) desconsiderou as informações da equipe de fiscalização que desqualificaram duas impropriedades assinaladas no primeiro Relatório Financeiro (peça 1, p. 199-214);

- não esclareceu nem apresentou documentos que justificassem a inclusão do Sr. Caetano de Carli

Viana Costa (CPF 041.059.474-19) no rol de responsáveis.

17. Tendo em vista que a resposta não elucidou as dúvidas suscitadas, opinou-se (peça 25) pela realização de nova diligência, desta feita endereçada à conveniente, porque responsável pela guarda e conservação dos documentos do convênio.

18. Anuindo ao proposto, a senhora diretora determinou a realização da medida preliminar (peça 26). Em atenção, expediram-se os Ofícios 2636/2016 e 2980/2016-TCU/Secex-SP (peças 27 e 31, respectivamente). Embora os ofícios tenham sido encaminhados a endereços constantes dos autos e da base de dados da Receita Federal do Brasil (peça 29), os avisos de recebimento retornaram com a informação prestada pelos correios de ‘mudou-se’ (peças 28 e 32).

19. Infrutífera a diligência, deu-se andamento ao feito. Em nova instrução (peça 38), o auditor teceu as seguintes ponderações:

19.1. Primeiro, destacou que, na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

19.2. Segundo, registrou a ausência, nos autos, dos documentos comprobatórios das despesas, que, embora solicitados nas diligências dirigidas ao Incra e ao Cepatec (peças 7, 27 e 31), não foram apresentados.

19.3. Terceiro, chamou atenção, no tocante à responsabilidade pelo débito, que deveriam responder, solidariamente, o Cepatec, entidade executora, e a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da entidade.

20. Tecidas estas observações, opinou pela citação solidária dos responsáveis acima mencionados para que, no prazo de quinze dias, apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) o débito apurado, no valor originário de R\$ 124.272,00, atualizado monetariamente a partir da data do crédito em conta específica, 2/3/2006 (peça 12, p. 102), até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade eventuais quantias já ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em razão das ocorrências descritas no item 34 daquela instrução (peça 38).

21. Anuindo ao proposto, o senhor diretor, com fulcro na delegação de competência conferida pelo art. 1º, II, da Portaria-MIN-BD 1, de 22/8/2014, do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, c/c o art. 1º, II, da Portaria Secex/SP 22, de 12/9/2014, determinou a realização da formalidade sugerida (peça 39).

22. Dando cumprimento ao determinado, expediram-se os seguintes documentos:

Destinatário	Ofício/Edital	Aviso de Recebimento	Observação
Cepatec	1595/2017 (peça 42), de 26/6/2017	Datado de 11/7/2017 (peça 44)	‘mudou-se’
Cepatec	2128/2017 (peça 48), de 18/8/2017	Datado de 25/8/2017 (peça 49)	‘desconhecido’
Cepatec	Edital 57/2017 (peça 51), de 17/11/2017	Publicado no D.O.U em 7/12/2017 (peça 520)	
Gislei Siqueira Knierin	1596/2017 (peça 43), de 26/6/2017	Peça 45	Recebido em 7/7/2017

23. Apesar de a Sra. Gislei Siqueira Knierin ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 45, não atendeu à citação, não se manifestando quanto às irregularidades verificadas.

24. O Cepatec, citado por via editalícia, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências, pesquisas no sistema CPF/CNPJ da Receita Federal do Brasil e na base de dados do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores - CEE (peças 40 e 46), que esgotaram as tentativas de localização do responsável.

25. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

26. Consoante relatado no item 30.3, da instrução à peça 25, a prestação de contas apresentada pelo Cepatec ao Incra foi instruída com os seguintes documentos: a) cópia do Termo de Convênio, Plano de Trabalho e Termos Aditivos (peça 11, p. 7-26); b) Execução Físico-Financeiro (peça 11, p. 28); c) Execução da Receita e Despesa (peça 11, p. 29); d) Relação de Pagamentos e Contrapartida (peça 11, p. 30-32); e) Conciliação Bancária (peça 11, p. 33); f) extratos bancários (peça 11, p. 34-36); g) Relatório Descritivo Final e seus Anexos (peça 11, p. 37-44); e h) Relatório de Atividades (peça 11, p. 45-172; peça 13, p. 10-99; e peça 14-20).

27. Os documentos comprobatórios das despesas realizadas não instruíram a prestação de contas apresentada pela entidade executora ao concedente nem foram encaminhados a este TCU quando requeridos nas diligências endereçadas ao Incra e ao Cepatec (peças 7, 27 e 31). Também não foram apresentados por ocasião das citações dos responsáveis. A falta destes documentos impede atestar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo Incra.

28. Partindo do princípio de que, na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor, não é possível atestar a regular aplicação dos recursos descentralizados, tendo em vista a não apresentação dos comprovantes de despesas, a impedir que se verifique o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas. Esta falha poderia ser esclarecida com o atendimento das diligências ou das citações efetuadas, sendo bastante que se apresentassem os documentos faltantes ou cópias dos cheques emitidos, eis que, conforme Relação de Pagamentos (peça 11, p. 30-32), foram em sua maior parte pagos via compensação bancária. No entanto, os responsáveis quedaram-se inertes, não apresentando qualquer documento em seu socorro.

29. Como relatado na seção precedente, impende recordar que o Incra, após fiscalização *in loco* no Cepatec, considerou a maior parte das impropriedades descritas no quadro 1, item 6, como saneadas, opinando que se considerassem irregulares apenas as descritas no quadro 2, item 8, no valor de R\$ 4.227,95. Todavia, o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 303-325), não levou em contas tal parecer, opinando pela devolução integral dos recursos. Questionado, por diligência (peça 7), acerca dos motivos que levaram à mudança de entendimento, o Incra não apresentou qualquer justificativa, limitando-se a transcrever trechos de outros relatórios (peça 9, p. 3-4).

30. Malgrado as conclusões do mencionado Relatório de Fiscalização (peça 1, p. 221-229) e do Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio (peça 1, p. 239-241), atestando o atingimento das metas pactuadas, não é possível atestar a regularidade da execução financeira do convênio, em virtude da ausência de documentos fiscais. Não cabe ao TCU abonar o emprego do dinheiro público, sem que fique demonstrado o nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e o objeto do convênio. No caso, a ausência dos comprovantes de despesa impede atestar a regular aplicação dos recursos repassados.

31. Quanto à responsabilidade pelo débito, cabe transcrever trecho da instrução constante à peça 25:

28. No tocante ao terceiro item da diligência, o Incra informou que a Comissão de TCE entendeu serem responsáveis pelo débito apenas dois procuradores do Cepatec, os senhores Caetano de Carli Viana e Gislei Siqueira Knierin, deixando de arrolar o Sr. Edilson Pereira dos Santos (CPF 254.180.468/70), Coordenador Geral da entidade. Contudo, não apresentou qualquer documento que atestasse suas conclusões no sentido de excluir o Sr. Edilson Pereira dos Santos e de incluir o Sr. Caetano de Carli Viana no rol de responsáveis.

28.1. Análise: como relatado na instrução inicial (peça 5, itens 23-28), à época da celebração do convênio, a responsável pela entidade, Sra. Ana Maria Justo Pizetta, outorgou, por meio de procuração pública (peça 3), lavrada em 24/12/2004, poderes gerais a Sra. Gislei Siqueira Knierin

para gerir e administrar todos os negócios e interesses do Cepatec. Assim, o convênio e seus aditivos foram subscritos pela mencionada procuradora (peça 1, p. 78, 84 e 86).

28.2. 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.

28.3. Malgrado este entendimento, no tocante a Sra. Ana Maria Justo Pizetta, deve-se avaliar objetivamente a sua responsabilização, visto que, embora 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 Sra. Ana Maria Pizetta não geriu os recursos descentralizados, pois se afastou do cargo de Coordenadora Geral do Centro em 30/1/2006, conforme ata de assembleia (peça 1, p. 25-32), sendo que os recursos foram repassados ao Cepatec em 24/2/2006, como assinalado no parágrafo 4º desta instrução, ou seja, durante a gestão do Sr. Edilson Pereira dos Santos. Assim, não é possível imputar à aludida senhora responsabilidade.

28.4. Quanto ao Sr. Edilson Pereira dos Santos, consta da referida ata de assembleia (peça 1, p. 25-32), a sua eleição para o cargo de Coordenador Geral da Associação a partir de 30/1/2006. Ora, os recursos foram repassados ao Cepatec em 24/2/2006, portanto, durante a sua gestão. Assim, considerando a jurisprudência do TCU, não é possível afastar, neste momento, a responsabilidade do Sr. Edilson Pereira dos Santos.

28.5. No que concerne à responsabilidade do Sr. Caetano de Carli Viana (CPF 041.059.474-19), procurador do Cepatec, o Incra não apresentou qualquer documento que demonstrasse a sua nomeação para agir em nome da instituição. Dos autos, constam apenas Ofícios e Editais destinados ao aludido senhor (peça 1, p. 251, 253, 273, 281, 283 e 293). De ressaltar que a prestação de contas apresentada está subscrita pelo senhor Jeansley Charles de Lima (peça 11, p. 4), enquanto que os documentos componentes da prestação de contas, tais como: Execução Físico-Financeira (peça 11, p. 28), Execução da Receita e da Despesa (peça 11, p. 29), Relação de Pagamentos (peça 11, p. 30-32), Conciliação Bancária (peça 11, p. 33; peça 12, p. 102), foram subscritos pela senhora Gislei Siqueira Knierin.

28.6. Desse modo, até o presente momento, não há elementos para responsabilizar o senhor Caetano de Carli Viana, razão por que, em persistindo esta situação, será proposta a sua exclusão da relação processual quando do exame de mérito.

32. Em face destas ponderações, entendeu-se, a princípio, que deveriam responder, solidariamente, pelo débito o Cepatec, entidade executora, o Sr. Edilson Pereira dos Santos, então presidente da entidade, e a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da entidade, signatária do convênio e seus termos aditivos. Contudo, em relação ao Sr. Edilson Pereira dos Santos, a instrução (peça 38) consignou que o então dirigente da entidade jamais foi notificado acerca deste procedimento especial de tomada de contas, pois nunca foi considerado, pelo órgão concedente, como responsável pela gestão dos recursos. Assim, entendeu-se ser inviável inclui-lo na relação jurídica processual, pois, entre a data do fato gerador das irregularidades, 1º/4/2006, data do término da vigência do convênio, até aquele instante, já haviam decorrido mais de dez anos de tramitação do processo, sem que tivesse sido notificado o aludido responsável, decurso de prazo considerado pelo Tribunal como limite temporal para viabilizar o regular exercício do contraditório e da ampla defesa de gestores públicos e agentes privados envolvidos. Assim, opinou-se pelo não chamamento do Sr. Edilson Pereira dos Santos aos autos.

33. Quanto ao Sr. Caetano de Carli Viana (CPF 041.059.474-19), procurador do Cepatec, o Incra não apresentou qualquer documento que o vinculasse à gestão dos recursos descentralizados, como acima assinalado (item 31). Ademais, o aludido responsável foi nomeado procurador da entidade

em 21/12/2007, conforme procuração extraída do TC 005.703/2016-6 (peça 53), ou seja, após a vigência do convênio em comento, 28/12/2005 a 1º/4/2006. Assim, em relação a este responsável, cabe o arquivamento do processo, com fulcro no art. 169, inciso VI, combinado com o art. 212 do RI/TCU, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular.

34. Em conclusão, opina-se que sejam considerados responsáveis apenas o Cepatec e a Sra. Gislei Siqueira Knierin cujas contas devem ser julgadas irregulares, com imputação do débito correspondente ao valor total transferido, abaixo especificado, em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos descentralizados por meio do Convênio Inkra/CRT/DF 59.300/2005 (Siafi 544866), firmado entre o Inkra e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado:

Débito:

Data	Valor (R\$)
2/3/2006	124.272,00

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

35. Cumpre registrar a existência de outros processos de TCE em trâmite neste Tribunal, envolvendo os responsáveis arrolados neste feito, a saber:

I - Responsável: Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91):

Processo	Relator	Situação
033.527/2013-0	Marcos Bemquerer	Aberto
026.758/2014-8	Benjamin Zymler	Aberto
027.886/2014-0	Benjamin Zymler	Aberto
028.007/2014-0	Benjamin Zymler	Aberto
028.116/2014-3	Bruno Dantas	Aberto
Processo	Relator	Situação
008.144/2015-0	Bruno Dantas	Aberto
008.826/2015-3	Bruno Dantas	Aberto
035.790/2015-6	Bruno Dantas	Aberto

II - Responsáveis: Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91) e Centro de Formação e Pesquisa Contestado (CNPJ 78.497.211/0001-79):

Processo	Relator	Situação
005.539/2016-1	Bruno Dantas	Aberto
005.541/2016-6	Bruno Dantas	Aberto
005.703/2016-6	Bruno Dantas	Aberto
008.517/2016-9	Bruno Dantas	Aberto
019.740/2017-4	Ana Arraes	Aberto

CONCLUSÃO

36. A documentação apresentada pela convenente a título de prestação de contas não se mostrou suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos. Considerando a ausência de comprovantes de despesas, não é possível atestar a correta execução financeira do convênio em comento, tendo em vista a impossibilidade de se estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas.

37. Cabendo aos gestores o ônus de comprovar a aplicação de recursos públicos que lhe foram repassados, devem ser considerados responsáveis o Cepatec, entidade executora, e a Sra. Gislei Siqueira Knierin, gestora dos recursos descentralizados (itens 31-34). Diante da revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito.

38. Por fim, considerando que o convênio em tela foi celebrado em 28/12/2005, que a ocorrência

da irregularidade sancionada data de 2/3/2006, ocasião em que os recursos descentralizados foram creditados na conta específica (peça 11, p. 102), e que o despacho que ordenou a citação dos responsáveis data de 21/6/2017 (peça 39), configurou-se a prescrição punitiva do Tribunal de Contas da União, nos termos dos artigos 189 e 205 do Código Civil. Esse é o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em julgamento de recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.298/2011-TCU-Plenário. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) nos termos do art. 212, do Regimento Interno do TCU, arquivar o presente processo, sem julgamento de mérito, ante a ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, relativamente ao Sr. Caetano de Carli Viana Costa (CPF 041.059.474-19), procurador do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (CNPJ 78.497.211/0001-79);

II) considerar revéis, para todos os efeitos, o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (CNPJ 78.497.211/0001-79), entidade executora, e a Sra. Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), gestora dos recursos descentralizados à época dos fatos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (CNPJ 78.497.211/0001-79), entidade executora, e da Sra. Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), gestora dos recursos descentralizados à época dos fatos, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo, na ocasião, eventuais quantias já ressarcidas:

Débito:

Data	Valor (R\$)
2/3/2006	124.272,00

IV - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

V - autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

VI - alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

VII - dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

VIII - encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo."

2. O Ministério Público junto ao TCU, em sua manifestação regimental, emitiu parecer sobre os autos alinhado à proposta de mérito formulada, divergindo, contudo, do montante a ser ressarcido,

in verbis (peça 58):

“Trata-se tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades na prestação de contas do Convênio CRT/DF 59300/2005, firmado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) com o Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), tendo por objetivo a implementação do projeto “Campo de Paz”, voltado à prestação de serviços de assessoria jurídica.

2. O relatório do tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor total repassado (R\$ 124.272,00), sob a responsabilidade do Sr. Cetano de Carli, da Sra. Gislei Siqueira Knierim e do Cepatec, haja vista as irregularidades apontadas nos relatórios na peça 1, p. 189-197, 199-214 e 233-237.

3. A unidade técnica realizou diligência ao órgão, a fim de esclarecer dúvidas atinentes ao rol de responsáveis e à mudança de posicionamento adotada pelo tomador de contas, que desconsiderou a opinião emitida em relatório de visita *in loco*, bem assim com vistas à obtenção de documentação comprobatória de despesas.

4. De posse das informações enviadas pelo Incra, a Secex-SP procedeu à citação do Cepatec e de sua procuradora à época da avença, Sra. Gislei Siqueira Knierim, pelo débito no valor de R\$ 124.272,00, utilizando como fundamento as irregularidades abaixo descritas, extraídas dos pronunciamentos do órgão concedente:

a) pagamento de despesas com tarifas bancárias, no valor de R\$ 143,28, defeso a teor do disposto no art. 8, VII, da Instrução Normativa – STN 1/1997, como reportado no Relatório da Aplicação Financeira;

b) não devolução de saldo remanescente, no valor de R\$ 26,08, em inobservância ao disposto no art. 21, § 6º, da Instrução Normativa – STN 1/1997, como assinalado no Relatório da Aplicação Financeira;

c) Realização de despesas na mesma data, no valor de R\$ 85.947,47, configurando pagamento antecipado, defeso a teor do disposto no art. 8º da Instrução Normativa-STN 1/1997, como destacado no Relatório da Aplicação Financeira; e

d) não apresentação dos comprovantes relativos ao pagamento de tributos, no valor de R\$ 37.528,88, conforme apurado no Relatório da Aplicação Financeira.

5. Realizadas as notificações, os responsáveis permaneceram silentes, configurando-se a revelia. Desse modo, a proposta é de julgamento pela irregularidade das contas, apenas com imputação de débito no valor de R\$ 124.272,00, ante a prescrição da pretensão punitiva.

6. De minha parte, alinho-me à proposta de mérito formulada, divergindo, contudo, do montante a ser ressarcido.

7. Inicialmente, registro que, do ponto de vista da execução física, inexistem questionamentos por parte do concedente, constando dos autos relatório apontando a execução integral das ações previstas (peça 1, p. 239-241), além de diversos documentos produzidos pelos profissionais que atuaram na avença (peça 11, p. 54-172).

8. Em relação à execução financeira, os primeiros relatórios produzidos pelo Incra, datados de 15/5/2009 e 1º/12/2009, apontaram as incongruências já mencionadas neste parecer (peça 1, p. 189-197 e 199-214), as quais resultaram em débito no valor de R\$ 125.235,36. Ocorre que, no intuito de sanear as dúvidas suscitadas nos referidos pronunciamentos, foi constituído, em 2010, grupo de trabalho para realização de visita às instalações do Cepatec, culminando na emissão do relatório na peça 1, p. 221-229, que considerou elidida parte do débito apontando, reduzindo-o ao montante de R\$ 4.227,94.

9. Quando o concedente voltou a se pronunciar acerca do dano em apuração, o fez por meio do expediente na peça 1, p. 233-237, elaborado em 2015, que após fazer menção expressa à apresentação da prestação de contas pelo conveniente, revelou-se contraditório ao concluir pela omissão no dever de cumprir tal obrigação, propondo o recolhimento do valor de R\$ 124.272,00.

10. Por sua vez, o tomador de contas emitiu o relatório na peça 1, p. 303-325, confirmando, com base nos relatórios produzidos em 2009 e 2015, a existência de dano aos cofres do Incra. Tendo em vista a inexistência de menção à visita realizada ao Cepatec para esclarecer as dúvidas existentes, bem como de razões que justificassem a exclusão do entendimento manifestado no correspondente relatório, a unidade técnica solicitou ao órgão que elucidasse a questão, sem que, contudo, tenham sido apresentadas informações capazes de justificar tal conduta.

11. Como se vê da narrativa acima, o concedente concluiu pela existência de dano sem levar em conta os registros contidos no relatório de visita *in loco*, produzido por grupo de trabalho devidamente constituído mediante Portaria Incra 56/2010, mencionada no cabeçalho do documento elaborado como resultado dos trabalhos empreendidos.

12. Cumpre esclarecer que o documento explicita claramente os objetivos pretendidos com a visita, indicando como finalidade a verificação da existência dos comprovantes de despesas, bem como da existência denexo de causalidade entre os gastos efetuados e o objeto do convênio.

13. Assim, a avaliação financeira levada a efeito afastou a parte mais significativa do débito, relativa à realização de despesa supostamente caracterizada como pagamento antecipado (R\$ 85.947,47) e à ausência de comprovantes relativos ao pagamento de tributos (R\$ 37.528,88), sem que esse entendimento tenha sido levado em consideração nas manifestações que sucederam a visita.

14. Em relação ao débito no montante de R\$ 85.947,47, decorrente da realização de despesas na mesma data, o que configuraria, no entendimento do órgão, antecipação de pagamentos, a equipe acatou a justificativa da conveniente, no sentido de que as despesas foram quitadas próximas ao término da vigência do convênio, por se considerar a data mais adequada (peça 1, p. 225).

15. Quanto ao valor de R\$ 37.528,88, o grupo de trabalho considerou o correspondente item parcialmente atendido, em razão de dúvida quanto à aplicação da legislação atinente ao Imposto Sobre Serviços (ISS), mas, ainda assim, afastou a integralidade da dívida (peça 1, p. 224-225).

16. As conclusões a que chegaram os servidores encontram-se sintetizadas no quadro na peça 1, p. 230-232, que discrimina cada parcela para a qual permaneceu a glosa de valores, totalizando o montante de R\$ 4.227,94.

17. No meu sentir, não se afigura coerente que o órgão simplesmente ignore o parecer de dois servidores devidamente designados por meio de portaria para saneamento de prestação de contas apresentada e, além disso, não apresente qualquer justificativa para a adoção de posicionamento diverso.

18. Feitas as considerações acima, penso que inexistem razões para exigir dos responsáveis a devolução do valor integral repassado, afigurando-se desarrazoado, ante o princípio da verdade material, impor condenação sem considerar o teor do relatório de visita *in loco* constante dos autos. Assim, pugno pela redução do valor do dano causado, que deverá equivaler ao apontado pelos técnicos do Incra que examinaram a documentação arquivada no Cepatec.

19. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito formulada pela Secex-SP, exceto quanto ao valor do débito a ser imputado, o qual, reputo deva corresponder ao montante histórico de R\$ 4.227,94.”

É o Relatório.