VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor de Caetano de Carli Viana Costa, Gislei Siqueira Knierim e Cepatec – Centro de Formação e Pesquisa Contestado, em virtude da não aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio Incra/CRT/DF 59.300/2005 (Siafi 544866), cujo objeto era 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".

2. O convênio foi firmado no valor de R$ 128.000,16, sendo R$ 124.272,00 à conta do órgão concedente e R$ 3.728,16 a título de contrapartida da entidade convenente, o Cepatec. Os recursos federais foram liberados por meio da Ordem Bancária 2006OB900589, de 24/2/2006, creditada na conta específica do convênio em 2/3/2006.

3. Na fase interna da TCE, o Incra entendeu inicialmente pela execução do objeto, contudo impugnou despesas que somaram R$ 125.235,69, em razão de impropriedades na gestão financeira do ajuste, conforme consta do Quadro 1, transcrito no Relatório precedente.

4. Após fiscalização *in loco* na entidade, e examinados documentos relativos à comprovação de despesas inicialmente impugnadas, o montante de despesas rejeitadas foi reduzido para R$ 4.227,95, conforme Quadro 2 contido no Relatório desta decisão.

5. Os responsáveis foram notificados em âmbito administrativo mas mantiveram-se silentes, o que ensejou a instauração desta TCE e envio ao Tribunal. Na conclusão, o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 303-325) opinou pela impugnação no montante de R$ 124.272,00, correspondente ao total de recursos federais repassados à entidade. Foram responsabilizados, além do Cepatec, Gislei Siqueira Knierin e Caetano de Carli, procuradores que agiam em nome da instituição à época dos fatos. O Controle Interno anuiu ao posicionamento.

6. No âmbito do TCU, foram promovidas diligências saneadoras com relação ao correto valor do débito e à composição do rol de responsáveis. Após exame técnico, foram regularmente citados o Cepatec – convenente – e Gislei Siqueira Knierin – gestora dos recursos descentralizados – pelo débito no valor originário de R$ 124.272,00.

7. A unidade instrutora entendeu que Caetano de Carli Viana Costa não poderia ser responsabilizado na condição de mero procurador do Cepatec, já que não foram identificados atos praticados pelo agente e, sobretudo, porque foi nomeado procurador apenas em 21/12/2007, conforme procuração extraída do TC 005.703/2016-6 (peça 53), ou seja, muito após a vigência do convênio em comento, de 28/12/2005 a 1/4/2006.

8. A responsável Gislei Siqueira Knierin teve ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) de peça 45, mas não atendeu à citação, não se manifestando quanto às irregularidades verificadas. Já o Cepatec, após diversas medidas no sentido de localizá-lo para se promover a notificação no endereço, terminou citado por via editalícia e também não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

9. Em análise de mérito, a secretaria especializada concluiu pela impossibilidade de se atestar a boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista a ausência dos documentos comprobatórios das despesas realizadas, e propôs julgar irregulares as presentes contas, com a imputação do débito no valor sugerido pelo tomador de contas, R$ 124.272,00. Ademais, afastou a aplicação de multa com base no art. 57, devido à ocorrência da prescrição decenal da pretensão punitiva do Tribunal.

10. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, razão pela qual incorporo integralmente seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de complementá-los.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59415168.

11. Com relação ao rol de responsáveis, correta a conclusão a que chegou a Secex-SP, no sentido da impossibilidade de responsabilização de Caetano de Carli Viana Costa, porque os elementos constantes dos autos não evidenciam sua participação como gestor dos recursos repassados ou da entidade quando da execução do convênio. Dessa feita, a boa técnica indica a necessidade de excluí-lo da presente relação processual.

12. Por outro lado, encontra-se regularmente demonstradas as responsabilidades do Cepatec, na condição de entidade convenente, e de Gislei Siqueira Knierin, na condição de gestora de fato dos recursos e procuradora da entidade em todos os atos praticados perante o Incra relativamente ao convênio em tela.

13. Outra questão essencial ao mérito é a determinação do valor do débito. Enquanto a unidade instrutora defende que seja de R$ 124.272,00, em razão da ausência de juntada de documentos comprobatórios das despesas nestes autos, o *parquet* especializado sugere sua redução para R$ 4.227,94. No seu sentir, não se pode ignorar o parecer lavrado por dois servidores devidamente designados por meio de portaria para saneamento de prestação de contas do ajuste e, além disso, não apresentar qualquer justificativa para a adoção de posicionamento diverso de parte do tomador de contas.

14. Entende inexistirem "*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*" (peça 58).

15. De fato, como assevera o MPTCU, não se pode ignorar o parecer emitido por grupo de trabalho nomeado pela Portaria-Incra/P 56, de 10/2/2010 (peça 1, p. 221-229), porque os atos administrativos se revestem de presunção de legitimidade e veracidade quanto à existência e ao conteúdo que exibem.

16. Por outro lado, ainda que tenha em mais alta conta o posicionamento MPTCU, o mérito não se encerra mediante acolhimento *de per si* das conclusões do aludido parecer, de forma quase automática, sem que sejam minudentemente analisados seus termos e premissas.

17. Isso porque o Tribunal não está vinculado a acolher suas conclusões tão somente porque o parecer existe e está juntado aos autos. É fundamental analisá-lo ponto a ponto, de forma a permitir a formação de convicção acerca do tema. Nesse sentido, o que se verifica é que o parecer não é conclusivo com relação a diversos aspectos.

18. Em primeiro lugar e no que interessa ao deslinde destes autos, o parecer registra que a contrapartida prevista era de R$ 3.728,16, porém foi depositado o valor de R$ 3.577,00, ou seja, R$ 151,16 a menor, além de ter ocorrido fora da vigência do convênio, após sua expiração e execução financeira (peça 1, p. 222). Desse modo, todos os valores financeiros em análise são federais.

19. Em segundo lugar, ainda que não se negue que o grupo de trabalho tenha localizado os comprovantes de despesas realizadas, não se pode ignorar também que a mera existência de tal comprovação pode não ser suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Explico.

20. Destacou a conclusão do documento (peça 1, p. 225-226, com grifos do original):

> "Após conferências dos valores registrado[s] na Relação de Pagamento-Anexo V, confrontados com os débitos compensados nos extratos bancários, constatamos que, com a ausência dos comprovantes de despesas, não há possibilidade de visualizarmos o nexo causal entre os recursos recebidos e os dispêndios das despesas realizadas. A fim de certificarmos o referido nexo, recomendamos que seja[m] autorizados os deslocamentos de técnicos da área contábil, técnico[a] e da auditoria na[à] sede da convenente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59415168.

- Quanto a este item, verificou-se a existência de todos os comprovantes de pagamentos relacionados na referida relação, no entanto ressalta-se que, atribuir juízo de valor quanto à existência de nexo causal, encontra-se prejudicado [sic], considerando que em nenhum momento detectou-se [que] o Relatório Técnico, de responsabilidade da Gerente do Convênio, [o] afirme de forma contundente, não deixando margem de dúvida quanto à fiel execução do objeto proposto.

(...)

f) Não foram identificados nas documentações apresentadas, o[s] carimbo[s] com referência ao título e número do convênio, como disciplina a IN/STN/01/97, em seu art. 30, *in verbis*:

> 'Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título do convênio e número do convênio. (grifo nosso)' "

21. Ao final, o relatório recomenda ao convenente (grifei) "*Identificar toda a documentação de despesas, mediante aposição de carimbo, com referência ao título e número do convênio, como disciplina a IN/STN/01/97, em seu Art. 30*".

22. Ou seja, ainda que o Parecer tenha noticiado a existência da documentação comprobatória das despesas do convênio nos arquivos do Cepatec, está bem claro que, ainda assim, não fora possível estabelecer o nexo causal entre essas e a execução do objeto. Anuo a esse entendimento.

23. A aposição de carimbo com identificação do convênio não é mera formalidade burocrática. Tal registro é fundamental para vincular o documento à despesa de determinado ajuste, de forma a evitar sua utilização para comprovação perante outros instrumentos conveniais ou contratuais, ou mesmo que sejam indevidamente aproveitados documentos oriundos de negócios puramente privados.

24. Nesse sentido segue a jurisprudência desta Corte de Contas, da qual destaco dois enunciados a respeito:

> "A ausência de indicação do número do ajuste nas notas fiscais não é mera falha formal, mas constitui forte indício da ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas para a execução do objeto" (Acórdão 6.098/2017-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler).

> "Não é considerada falha meramente formal a ausência de indicação de datas de emissão ou do número do ajuste em notas fiscais. A ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos por força de convênios e as despesas realizadas para a execução do objeto do ajuste impõe o julgamento das contas pela irregularidade e a condenação em débito do responsável, com a consequente aplicação da multa" (Acórdão 933/2013-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes).

25. De certo que há meios alternativos para se estabelecer o necessário nexo causal financeiro, e essas situações são devidamente ponderadas em cada caso concreto. O Tribunal releva o descumprimento desta formalidade apenas nas situações em que a ausência de identificação do convênio, nas notas fiscais ou nos recibos das despesas realizadas, pode ser reputada falha formal, se esses comprovantes contiverem outros elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados ao objeto pactuado e, portanto, não houver prejuízo à comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto (v.g. Acórdão 3.875/2018-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo).

26. Com base nas conclusões acima, resta inequívoco que, no caso em tela, o débito corresponde à totalidade dos recursos federais transferidos ao Cepatec, isto é, R$ 124.272,00.

27. Portanto, inexistentes nestes autos quaisquer elementos hábeis a determinar o nexo de causalidade entre os recursos recebidos por força do convênio e as despesas realizadas para a execução do objeto, ademais de configurada a revelia dos responsáveis, cabe julgar irregulares as contas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59415168.

Gislei Siqueira Knierim e do Cepatec, condenando-os ao pagamento do débito apurado nos autos.

28. Em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, tendo em vista o transcurso de mais de dez anos entre o término da vigência do ajuste, ou mesmo da data-limite para apresentação da prestação de contas, e o ato que primeiro ordenou a citação dos responsáveis, mostra-se inviável a aplicação de qualquer penalidade.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59415168.