

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em desfavor da Sra. Gislei Siqueira Knierim e do Sr. Caetano De Carli Viana Costa, ex-procuradores do Centro de Formação e Pesquisa Contestado (Cepatec), do Sr. Edilson Pereira dos Santos, coordenador geral da Cepatec à época dos fatos, bem como do próprio Cepatec, em razão da impugnação parcial das despesas lançadas à conta do convênio Incra/CRT/DF 69.700/2006 (Siafi 588684¹), cujo objeto era a capacitação e a qualificação de trabalhadores assentados, lideranças rurais e jovens estudantes beneficiários da reforma agrária em diversos estados da federação.

2. Os recursos financeiros para a execução do convênio foram fixados em R\$ 1.327.447,00, sendo R\$ 1.287.623,59 referentes a recursos federais e R\$ 39.823,41 relativos à contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram liberados em duas parcelas, nos valores de R\$ 620.993,03 e R\$ 666.630,56, creditadas na conta específica do ajuste, respectivamente, em 2/2/2007 e 13/11/2007².

3. Em que pese ter considerado o convênio regular no que tange à execução física, conforme relatório de cumprimento do objeto³, o Incra, após a análise do aspecto financeiro, reprovou parcialmente a prestação de contas, em razão da impugnação de despesas realizadas (R\$ 493.620,25), da “diferença de contrapartida” (R\$ 3.130,24) e do saldo de aplicação financeira não recolhido (R\$ 29.849,29)⁴.

4. O relatório do tomador de contas especial concluiu pela ocorrência de dano ao erário no montante de R\$ 520.339,30, de responsabilidade solidária do Sr. Caetano de Carli Viana Costa, da Sra. Gislei Siqueira Knierim e do conveniente Cepatec⁵.

5. O órgão de controle interno, após primeiro exame da tomada de contas especial, restituiu-a ao Incra, para a adoção de medidas saneadoras, em especial quanto à atribuição de responsabilidades, por considerar que também deveria ter sido arrolado o então dirigente do Cepatec, Sr. Edilson Pereira dos Santos⁶.

6. Após a adoção das medidas requeridas pela CGU, o Incra elaborou relatório do tomador de contas complementar⁷, desta feita incluindo, entre os responsáveis solidários mencionados, o então dirigente do Cepatec.

7. O órgão de controle interno anuiu à conclusão do tomador de contas especial acerca da existência do referido dano ao erário. Entretanto, entre os responsáveis arrolados, não mencionou o Sr. Edilson Pereira dos Santos, não tendo agregado justificativas para tal ausência⁸.

II

8. No âmbito do Tribunal, após realizar diligência com vistas à obtenção de cópia integral da prestação de contas do convênio Incra/CRT/DF 69.700/2006, a então Secex-SP elaborou instrução na qual assinalou que o dano ao erário correspondia, na verdade, à quantia de R\$ 499.360,42, sendo R\$ 487.620,25 relativos à impugnação de despesas realizadas e R\$ 11.740,17 referentes à utilização do recurso federal em substituição à contrapartida não aplicada. Entendeu que os referidos débitos

¹ Peça 1, p. 131-137.

² Peça 13, p. 147 e 186.

³ Peça 1, p. 291-294.

⁴ Peça 1, p. 282-289.

⁵ Peça 2, p. 7-19.

⁶ Peça 2, p. 35-39.

⁷ Peça 2, p. 53-56.

⁸ Peça 2, p. 60-66.

deveriam ser atualizados monetariamente a partir de 13/11/2007, data do crédito da segunda parcela transferida na conta específica⁹.

9. Considerou, ainda, que deveria haver a exclusão do débito referente ao não recolhimento do saldo de aplicação financeira, com vistas a evitar a duplicidade na cobrança¹⁰.

10. Destacou, ainda, que a responsabilidade pelo débito deveria recair sobre o Sr. Edilson Pereira dos Santos, o Sr. Caetano De Carli Viana Costa, a Sra. Gislei Siqueira Knierim e o Centro de Formação e Pesquisa Contestado.

11. Com relação aos ex-procuradores da entidade, no entanto, observou que, quanto às despesas irregulares ocorridas no período de 26/12/2006, data do início da vigência do convênio, até 20/12/2007, data do término da validade da procuração conferida à Sra. Gislei Siqueira Knierim¹¹, a responsabilidade deveria ser a ela atribuída. As despesas irregulares ocorridas a partir de 20/12/2007 deveriam ser de responsabilidade do Sr. Caetano De Carli Viana Costa, que a sucedeu como procurador da instituição¹².

12. Por fim, concluiu que o débito relativo à utilização dos recursos federais em substituição à contrapartida não aplicada deveria ser atribuído solidariamente a todos os responsáveis arrolados.

13. Validamente citados, os responsáveis não apresentaram alegações de defesa.

14. A instrução de mérito, desta feita elaborada pela Secex-TCE, propôs considerar os responsáveis revéis, para julgar suas contas irregulares, com imputação de débito e multa do art. 57 da Lei 8.443/1992¹³.

15. O MP/TCU, representado pelo procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva¹⁴.

III

16. Com relação ao rol de responsáveis, observo que o Sr. Edilson Pereira dos Santos foi eleito para a função de coordenador-geral do Cepatec, cargo máximo da associação, em 30/1/2006¹⁵. O referido responsável outorgou poderes, sequencialmente, à Sra. Gislei Siqueira Knierim e ao Sr. Caetano De Carli Viana, para representar a entidade perante repartições públicas quando da celebração de convênios¹⁶.

17. Cabe mencionar que, conforme a jurisprudência do Tribunal, o instrumento da outorga de poderes não retira a responsabilidade de quem delega, de forma que cabia ao outorgante a fiscalização dos atos de seus mandatários¹⁷.

18. Assim, considero acertada a inclusão do Sr. Edilson Pereira dos Santos no rol de responsáveis desta tomada de contas especial.

19. Também se encontram regularmente demonstradas as responsabilidades do Cepatec, na condição de entidade conveniente, bem como da Sra. Gislei Siqueira Knierim e do Sr. Caetano De Carli

⁹ Peça 1, p. 165.

¹⁰ Peças 27-28.

¹¹ Peça 3, p. 1.

¹² Peça 3, p. 2.

¹³ Peças 66-68.

¹⁴ Peça 69.

¹⁵ Ata da assembleia à peça 1, p. 8-11.

¹⁶ Procurações à peça 3.

¹⁷ Vide, por exemplo, acórdão 5355/2014-TCU-1ª Câmara, bem como acórdãos 5866/2010-TCU-2ª Câmara e 5938/2016-TCU-2ª Câmara.

Viana, na condição de gestores dos recursos e representantes da entidade em relação aos atos praticados perante o Incra relativamente ao convênio em tela¹⁸.

IV

20. No que tange ao débito relativo às despesas impugnadas, observo que se trata de irregularidades diversas, tais como pagamentos realizados sem comprovação, despesas estranhas ao objeto do convênio, depósitos efetuados em favor de credor diferente do informado na relação de pagamentos, entre outros.

21. Quanto ao assunto, em que pese tenha havido a execução do objeto do ajuste, conforme relatado pelo Incra¹⁹, não há como demonstrar que isso ocorreu mediante a boa e regular aplicação dos recursos federais, pois não restou evidenciado o devido nexo causal entre os recursos do convênio e parte das ações executadas. Não se pode garantir que os recursos federais custearam a totalidade do objeto do ajuste, o qual poderia, por exemplo, ter sido financiado, parcialmente, com recursos próprios da entidade ou de outras fontes, com a ocorrência de desvio da verba federal.

22. Em relação ao dano correspondente às despesas impugnadas, a unidade instrutiva propõe a condenação em débito em valor inferior ao apontado pelo Incra ao final da fase interna da tomada de contas especial. A Secex-TCE considerou que o valor do débito deveria ser o apontado na fase inicial da tomada de contas especial.

23. Compulsando os autos, verifiquei que, em relação a um dos itens que compõem o referido dano, denominado “divergência entre o valor pago aos credores e os comprovantes de despesas apresentados”, os últimos documentos de análise financeira realizada pelo Incra apresentaram um acréscimo não explicado de R\$ 6.000,00 em relação ao valor inicialmente apontado. Desse modo, cabe razão à Secex-TCE, pois a referida alteração no valor do débito não se fez acompanhar das devidas justificativas, nem da documentação que deu suporte ao novo cálculo.

24. Com relação à exclusão, do valor do débito, dos rendimentos dos recursos federais repassados, o entendimento da unidade instrutiva está de acordo com a jurisprudência do Tribunal²⁰. Com efeito, tal exclusão é necessária, com vistas a evitar a cobrança em duplicidade da dívida, pois o método de cálculo do sistema Débito do Tribunal já inclui a atualização monetária e os juros de mora.

25. No que pertine ao cálculo do débito referente à utilização dos recursos federais em substituição à contrapartida não aplicada, consoante jurisprudência desta Corte²¹, os cálculos devem considerar a quantia, em termos percentuais, que a União se dispôs a empregar na consecução de objeto parcialmente executado, para que a condenação em débito restabeleça o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado no instrumento de convênio.

26. Divirjo do cálculo realizado pela Secex-TCE acerca do possível débito decorrente da não aplicação da contrapartida, pois deveria ter sido excluído da base de cálculo a quantia referente às despesas impugnadas.

27. Passo, a seguir, a realizar o cálculo do valor da contrapartida proporcional que deveria ter sido aportada pelo convenente, para verificar se, de fato, ocorreu a referida irregularidade, bem como qual seria o valor do eventual débito.

28. O aporte de recursos federais representou 97% do valor total do convênio. Assim, a inadimplência referente à contrapartida deveria ensejar, em desfavor dos responsáveis, a imputação de

¹⁸ Peça 1, p. 137, 144, 146; peça 3, p. 1-3.

¹⁹ Peça 1, p. 291-294.

²⁰ Vide, por exemplo, acórdãos 8098/2014, 2979/2014, 2512/2014 e 1172/2014, da 1ª Câmara e acórdãos 4447/2014 e 1889/2014, da 2ª Câmara.

²¹ Vide, por exemplo, o acórdão 1063/2009-TCU-2ª Câmara e acórdão 7719/2011-TCU-2ª Câmara.

débito em valor suficiente para manter o referido percentual, levando-se em conta os valores aprovados.

29. Foram repassados pela União R\$ 1.287.623,59 ao conveniente. De acordo com a memória de cálculo constante das análises financeiras realizadas em 1º/12/2010 e 11/9/2015²², dos recursos federais foram executados R\$ 910.613,00. Do referido valor executado, restaram impugnados R\$ 487.620,25, de modo que se encontra justificada a aplicação do montante de R\$ 422.992,75.

30. O valor aprovado referente aos recursos federais correspondeu, portanto, a 32,85% do valor repassado. A fim de manter a proporcionalidade de execução estabelecida inicialmente no termo de convênio, deveria ter sido comprovada pelo conveniente a aplicação de contrapartida no valor mínimo de R\$ 13.082,25.

31. Nesse sentido, considerando-se que o montante da contrapartida cuja aplicação foi comprovada corresponde a R\$ 30.754,23²³, concluo que não restou demonstrado o débito referente à utilização dos recursos federais em substituição à contrapartida não aplicada.

32. Quanto à data base para correção dos débitos remanescentes, não se mostra acertada a definição, pela unidade instrutiva, do dia 13/11/2007 como momento das ocorrências. Na referida data foi creditada a segunda e última parcela do ajuste na conta específica do convênio.

33. Primeiramente, é de se observar que, na mencionada data, por exemplo, o Sr. Caetano De Carli Viana Costa ainda não havia sido sequer constituído como procurador, o que veio a ocorrer somente em 20/12/2007²⁴.

34. Além disso, foram impugnadas despesas específicas e os recursos foram aplicados no mercado financeiro, de modo que devem ser consideradas como datas de referência as dos pagamentos realizados, conforme estabelece o art. 9º, II, da Instrução Normativa 71/2012, com a redação dada pela Instrução Normativa 76/2016.

35. Entretanto, não se mostra razoável a realização de novas citações para a correção das datas das ocorrências. A abertura de nova fase processual poderia embaraçar o deslinde do presente processo, que já se encontra em estágio avançado e em que se busca o ressarcimento ao erário de quantias repassadas em 2007.

36. Assim, deve ser mantido 13/11/2007 como data das ocorrências verificadas até o referido dia, atribuindo aos débitos posteriores as datas em que efetivamente ocorreram os pagamentos irregulares, de acordo com planilha elaborada pelo Incra, o que se mostra, inclusive, mais benéfico aos responsáveis²⁵.

37. Portanto, cabe considerar revéis os responsáveis, para julgar irregulares as suas contas, condenando-os solidariamente a ressarcir os valores não comprovados.

38. Em razão da gravidade das infrações, cabe a aplicação, aos responsáveis, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em valores proporcionais ao dano.

39. Considerando os critérios fixados por intermédio do acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, a contagem do lapso prescricional da pretensão punitiva do Tribunal deve ser feita a partir da data do despacho que ordenou a citação, que é de 1º/2/2018²⁶.

40. Os atos imputados à Sra. Gislei Siqueira Knierim são anteriores a 1º/2/2008, de modo que se encontra prescrita a pretensão punitiva do Tribunal em relação à referida responsável.

²² Peça 1, p. 279 e 285.

²³ Peça 1, p. 285.

²⁴ Peça 3, p. 2.

²⁵ Peça 18, p. 113-132.

²⁶ Peça 28.

41. Quanto aos demais responsáveis, alguns atos também são anteriores à data do ordenamento da citação. Desse modo, a base de cálculo das multas proporcionais ao débito deve incluir apenas os atos posteriores a 1º/2/2008, em relação aos quais não se encontra prescrita a pretensão punitiva desta Corte.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de março de 2020.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator