

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC 027.429/2008-5

Apenso: TC 023.608/2009-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA.

Responsáveis: Associação Nacional de Apoio a Reforma Agrária (CNPJ 02.931.961/0001-45); Bruno Costa de Albuquerque Maranhão (CPF 253.722.034-04); Edmilson de Oliveira Lima (CPF 008.041.024-30); Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04).

Advogado constituído nos autos: Elmano de Freitas da Costa, OAB/CE 11.098.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. ONG. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA EM DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS. SOLICITAÇÃO PARA ADOÇÃO, SE NECESSÁRIA, DAS MEDIDAS COM VISTAS AO ARRESTO DOS BENS DOS RESPONSÁVEIS CONDENADOS EM DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada por auditor da 8ª Secex, com a qual anuíram seus dirigentes (fls.521/571), lançada nos seguintes termos:

“I - INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em virtude da não aprovação da prestação de contas do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (Siafi 531854), celebrado entre a autarquia e a organização não governamental (ONG) denominada Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária (Anara), que personifica o Movimento de Libertação dos Trabalhadores Sem Terra (MLST), o qual não possui personalidade jurídica.

2. O objeto do ajuste previa a reestruturação produtiva, social, cultural e ambiental dos assentamentos beneficiados, com a elaboração de um plano de reestruturação; execução de onze planos de recuperação; realização de 36 cursos de formação; 144 oficinas; 36 encontros nos assentamentos; 21 encontros regionais e um encontro nacional, em doze polos instalados em dez Estados da Federação.

3. O período de vigência do convênio se estendeu de 9/12/2005 (data de publicação do extrato do ajuste no Diário Oficial da União – fl. 40) a 9/4/2006, sendo que o total pactuado alcançou a cifra de R\$ 2.471.712,00, dos quais coube à União R\$ 2.247.467,28 (R\$ 1.247.467,28 liberados em 12/12/2005 e o restante R\$ 1.000.000,00 em 1º/2/2006).

4. A contrapartida da conveniente foi pactuada no montante de R\$ 224.244,72, fixada na forma de gastos com ‘material de consumo, passagem, despesas com locomoção, outros serviços terceiros/pessoa física, outros serviços terceiros/pessoa jurídica, encargos sociais/obrigações

tributárias e contributivas.’ (Cláusula Terceira, Parágrafo Quarto, do termo de convênio – fl. 31). Na prestação de contas do convênio (fls. 45/245 - Anexo 3) e no extrato bancário da conta específica do ajuste (fls. 483/498) verificou-se que a Anara não efetuou gastos com recursos próprios para demonstrar que cumpriu sua obrigação em relação à contrapartida da conveniente.

5. O prazo final para apresentação da prestação de contas do convênio ocorreu em 8/6/2006, sendo que a Anara somente a apresentou ao Incra em 23/8/2006 (doze dias depois de encerrada inspeção da 5ª Secex na autarquia, realizada no âmbito do TC 013.299/2006-0, para apuração de irregularidades nos convênios nos quais figurava a ONG como conveniente).

6. Com relação ao processo mencionado no item precedente, trata-se de TCE que se em instrução nesta unidade técnica e que tem por objeto a apuração de responsabilidades e recuperação do débito com relação a irregularidades verificadas em outros três convênios firmados entre o Incra e a Anara, com objeto similar ao do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (reestruturação de assentamentos e capacitação dos trabalhadores rurais), a saber:

CONVÊNIO CRT/DF Nº	Nº SIAFI	DATA DE CELEBRAÇÃO	VIGÊNCIA	VALOR (R\$) (concedente)
111.000/2003	489114	22/12/2003	24/12/2003 a 21/5/2004	250.000,00
42.900/2004	509402	18/8/2004	18/8/2004 a 17/1/2005	1.122.394,50
51.800/2005	522621	11/4/2005	11/4/2005 a 11/9/2005	1.976.226,00

II - HISTÓRICO

7. A presente TCE foi instaurada pelo Incra, não obstante ter sido mencionada a necessidade de adoção dessa medida no âmbito do TC 013.299/2006-0, no qual foi proferido o Acórdão 250/2007-TCU-2ª Câmara (Sessão de 6/3/2007), que contou com as seguintes disposições (excerto):

‘(...) determinar a conversão em Tomada de Contas Especial do processo a seguir relacionado, a citação e audiência dos responsáveis, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

03 - TC 013.299/2006-0 - 01 ANEXO (C/05 VOLUMES)

Classe de Assunto: VI

Interessado: Deputado Federal Arnaldo Madeira (PSDB/SP)

Entidade: Inst. Nac. De Colonização E Reforma Agrária - Anara

Exercício: 2006

Determinação: à Anara [retificada a determinação para cumprimento pela 5ª Secex, conforme correção promovida pelo Acórdão nº 712/2007 – 2ª Câmara]

3.1 realizar a audiência dos Sres Carlos Mário de Guedes (CPF 606.955.950-91); Maria Mota Pires (CPF ignorado); Roberto Kiel (CPF 424.832.390-72); Edinar Ferreira Araújo (CPF 093.880.013-20); Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04) e Odilson Soares Queiroz (CPF 067.777.911-91)

Determinação: Ao Incra

3.2 que no prazo de trinta dias, a situação da prestação de contas do Convênio CRT/DF 58.100/05, caso tenha sido apresentada, ou na hipótese de não terem sido apresentadas, indicar as providências adotadas para o ressarcimento dos valores repassados, inclusive quanto a instauração de Tomadas de Contas Especial.’

8. A audiência do ex-presidente do Incra, Sr. Rolf Hackbart, foi realizada tendo em vista a seguinte ocorrência:

‘(...) celebração do Convênio CRT/DF 58.100/2005, em 07/12/2005, sendo que a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara encontrava-se em mora junto ao Incra

quanto à prestação de contas de outros convênio firmados anteriormente, contrariando a IN/STN 01/97, art. 5º, inciso I, c/c o § 1º, inciso I, do mesmo artigo.’

9. Tal questionamento foi trazido para exame neste processo por força da seguinte determinação, constante do Acórdão 387/2009-TCU-Plenário:

‘9.7 determinar o desentranhamento dos elementos destes autos [TC 013.299/2006-0] referentes à audiência do Sr. Rolf Hackbart quanto à irregularidade associada ao Convênio CRT/DF 58.100/2005 e sua inclusão no TC 027.429/2008-5, no qual estão sendo analisados os atos relativos ao mencionado convênio, devendo a unidade técnica considerar as razões de justificativa já apresentadas pelo responsável no exame de mérito a ser efetuado no referido processo;’

10. À época em que a determinação constante do item 3.2 do Acórdão 250/2007-TCU-2ª Câmara foi dirigida ao Incra, a autarquia já havia instaurado a TCE em desfavor do responsável (em exercício) pela Anara à época, Sr. Edmilson de Oliveira Lima, cuja responsabilidade foi estendida pelo TCU, posteriormente, em solidariedade, à pessoa jurídica dessa entidade e ao seu dirigente-máximo, Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão, por irregularidades constatadas na prestação de contas entregue intempestivamente pela conveniente ao órgão repassador.

11. Por meio do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário, proferido nesta TCE, foi determinada a adoção das seguintes medidas:

‘9.1. determinar a citação do Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e do Sr. Edmilson de Oliveira Lima, respectivamente, Coordenador-Presidente e Coordenador-Secretário da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária, à época dos fatos, solidariamente com a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária - Anara, para que apresentem suas alegações de defesa ou recolham aos cofres públicos, com os devidos acréscimos legais calculados desde a data do repasse até o efetivo recolhimento, os valores abaixo discriminados, devidos em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados mediante Convênio CRT/DF 58.100/2005, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara, em face da não aprovação da prestação de contas, devido às seguintes pendências:

9.1.1. relatório do cumprimento do objeto por parte da Anara sem assinatura;

9.1.2. anexos III (Relatório de Execução Físico-Financeira), IV (Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa) e V (Relação de Pagamentos) sem assinatura; e

9.1.3. ausência do anexo VII (Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária), que inviabiliza a análise da prestação de contas; e do anexo X (cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal).

Valor Original do Débito: R\$ 1.247.467,28, em 12/12/2005

R\$ 1.000.000,00, em 01/02/2006

9.2. decretar, com fulcro no artigo 44, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, a indisponibilidade dos bens da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara, tantos quantos bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, apontados no subitem 9.1.3. supra;

9.3. determinar a 8º Secex que, ao promover a citação alvitrada no item 9.1 supra no que tange ao Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e ao Sr. Edmilson de Oliveira Lima, faça constar expressamente que, querendo, eles devem apresentar defesa acerca de possível futura decretação de indisponibilidade de seus bens por parte do Plenário do TCU, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443/1992, que pode incidir, em especial, sobre dois imóveis rurais de propriedade daquele primeiro responsável, matriculados no Incra sob os códigos 224073 031020 8 e 229091 037702 2;’

12. Nesta instrução serão avaliados, em especial, os novos elementos de defesa acostados aos autos em março e maio de 2011 pelo Sr. Bruno Maranhão (fls. 478/499 e Anexo 2 destes autos), cuja análise foi demandada pelo relator desta TCE, Ministro André Luís de Carvalho, por meio de despacho datado de 25/4/2011 (fl. 476).

13. A juntada dos novos elementos de defesa a este processo motivou a realização de diligência junto ao Incra (cf. Ofício nº 701/2011-TCU/SECEX-8, às fls. 503/504), para obtenção de documentos como a cópia da prestação de contas apresentada pela Anara ao Incra e autuada pela autarquia nos Processos nº 54000.002167/2005-57 e 54000.001539/2006-17, a qual ainda não constava, até então, desta TCE.

14. Em resposta à referida diligência, o Incra remeteu ao TCU, por meio do Ofício/AUD/nº 199, de 31/8/2011 (fl. 511), os documentos que constituem o Anexo 3 desta TCE.

15. Além disso, serão agregados a esta instrução os exames promovidos em momentos processuais anteriores por esta unidade técnica quanto às alegações de defesa e às razões de justificativa apresentadas pelo coordenador-presidente da Anara e pelos demais responsáveis arrolados nos autos.

III - EXAME TÉCNICO

ALEGAÇÕES DE DEFESA DA ANARA (fls. 256-264)

Citação por meio do Ofício 5ª Secex nº 1.611/2008, de 3/12/2008 - fls. 252-253

16. Tendo em vista a plena concordância com a análise e o encaminhamento constantes de instrução anterior destes autos (fls. 389/391), que contou com a anuência da Secretária substituta da 8ª Secex (fl. 405), transcrevem-se, a seguir, os itens 8 a 19 da mencionada manifestação:

'III - Análise da Citação

8. Em cumprimento a Despacho do titular da 5ª Secretaria de Controle Externo, com base em competência delegada pelo Ministro Relator (fl. 239), foi promovida a citação da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara, na pessoa do seu representante legal, senhor Bruno Costa de Albuquerque Maranhão, por meio do Ofício nº 1611/2008-TCU/Secex-5, de 03/12/08 (fls. 252/253).

9. A citação decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados mediante Convênio CRT/DF 58.100/2005, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara, em face da não aprovação da prestação de contas, devido às seguintes pendências:

- relatório do cumprimento do objeto por parte da Anara sem assinatura;
- anexos III (Relatório de Execução Físico-Financeira), IV (Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa) e V (Relação de Pagamentos) sem assinatura;
- ausência do anexo VII (Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária), que inviabiliza a análise da prestação de contas; e do anexo X (cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal).

10. As alegações de defesa do responsável foram apresentadas pelos advogados Elmano de Freitas da Costa (OAB/SP 272.546) e Patrick Mariano Gomes (OAB/SP 195.844), mediante expediente de fls. 256/264, entretanto, não consta dos autos procuração delegando poderes a eles. Em síntese, alegações de defesa são as seguintes:

- os convênios tinham como objetivo elevar o nível de consciência de famílias beneficiadas pelo programa de reforma agrária, especialmente capacitar as famílias para desenvolvimento de projeto de reestruturação produtiva, social, cultural e ambiental dos assentamentos;

- a conclusão a que chegaram os auditores possui profunda contradição, não encontrando fundamentação jurídica em nosso ordenamento e, ao contrário, é expressamente repelida em nosso sistema positivado, bem como pela doutrina e jurisprudência do Tribunal;

- os auditores apresentaram de forma genérica um possível dano ao erário, apontando alguns fatos isolados, mas sem considerar que as atividades-metas previstas nos diversos planos de trabalho foram efetivamente cumpridas;
- se algumas irregularidades formais ocorreram, mas restou comprovado pelos próprios auditores que as atividades efetivamente foram realizadas, não é razoável concluir pela devolução integral dos recursos, e sim apenas na proporção dos equívocos que efetivamente tenham ocorrido;
- essa foi a conclusão a que chegou o controle interno do órgão concedente, que, ao analisar a prestação de contas do convênio 111.000/03, determinou a devolução de recursos pela Anara, em conformidade com as irregularidades apontadas;
- a missão do TCU é zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, inclusive com a necessária devolução dos recursos em casos de desvios, mas não propiciar enriquecimento ilícito por parte do Estado. Daí a razão de ser necessário nos processos de TCE quantificar o dano, pois só assim tem-se a medida adequada e justa do valor a ser ressarcido;
- no que concerne aos itens constantes dos Planos de Trabalho que foram questionados, restará demonstrado não ter havido desvio de finalidade por parte da Anara. A auditoria deveria apontar quais os fatos que demonstram ter havido dano ao erário, quantificando o mesmo, pois não há que se admitir afirmação genérica para que se produza conclusão também genérica, porém desproporcional e injusta, de devolução integral de recursos;
- não se aplicando esse princípio, podemos ter a situação absurda de a entidade ser condenada a devolver, inclusive, os valores referentes à contrapartida que nunca pertenceram ao Estado, sendo esta uma situação já recusada em diversos julgamentos do TCU;
- no convênio em análise, concretizaram-se projetos que, resultando de um processo de construção participativa, realizado pelo Incra e os movimentos sociais, buscaram aproximar as políticas públicas das reais necessidades das famílias beneficiárias da reforma agrária;
- como fruto do processo de discussão ocorrido editou-se a Norma de Execução nº 39, 30/03/2004, na qual se estabeleceu critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, determinando suas diretrizes básicas;
- a orientação para que o Incra buscasse parcerias para realização de determinados serviços é do próprio TCU, quando manifestou no Acórdão nº 391/2004: 'ao Incra não cabe a execução dos serviços, mas, como órgão responsável pela implantação e desenvolvimento dos assentamentos, deve necessariamente promover a execução da ação';
- a Anara foi uma das entidades que buscaram colaborar com projetos governamentais. No convênio que se analisa, o objeto era a qualificação de famílias beneficiárias da reforma agrária, no sentido de realizar uma reestruturação produtiva. A terminologia 'reestruturação' tem como premissa a necessidade de se provocar mudanças na matriz tecnológica e organizacional dos assentamentos, pois vários deles encontravam-se inviabilizados;
- a análise do cumprimento do objeto deve se balizar pela realização ou não das diversas oficinas e atividades propostas, bem como do conteúdo nelas ministrados e executados. Tendo as famílias acesso ao conhecimento e realizado a discussão que lhes permitissem construir um projeto de reestruturação, pode-se afirmar que o objeto foi plenamente cumprido;
- as provas constantes dos autos e as que a interessada apresentará durante a instrução processual não deixará dúvidas quanto aos benefícios alcançados e ao efetivo cumprimento do objeto do convênio.

11. ANÁLISE: Conforme já mencionado, a prestação de contas do Convênio CRT/DF 58.100/2005 não foi aprovada devido às seguintes pendências:

- relatório do cumprimento do objeto por parte da Anara sem assinatura;
- anexos III (Relatório de Execução Físico-Financeira), IV (Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa) e V (Relação de Pagamentos) sem assinatura;
- ausência do anexo VII (Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária), que inviabiliza a análise

da prestação de contas; e do anexo X (cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal).

12. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que o ônus de comprovar a regular a aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre os gastos efetuados, bem como o nexo causal entre esses e os recursos repassados (Acórdãos 8/2006, 2010/2006, 2011/2006, 1533/2008, 2634/2008, 2635/2008, todos do Plenário, e Acórdão 327/2008 - Primeira Câmara). Os documentos apresentados a título de prestação de contas devem ser suficientes para comprovar que os recursos repassados foram efetivamente empregados no objeto pactuado. No caso em tela, a ausência dos extratos bancários não permite que se faça esta vinculação.

13. O responsável argumenta que a devolução dos recursos deveria ser proporcional às irregularidades constatadas, conforme ocorreu no Convênio CRT/DF 111.000/2003. Entretanto, a análise da prestação de contas que seria realizada pelo concedente foi inviabilizada pela ausência de documentos, em especial dos extratos bancários, assim não é possível afirmar que parte do objeto foi executada, não se aplicando ao caso a devolução parcial dos recursos. Ao contrário do que alega o responsável, na análise inicial, não foi apresentado de forma genérica um possível dano ao erário. Como não pode ser estabelecido o nexo causal entre os recursos transferidos e gastos efetuados, faz-se necessário a devolução integral dos recursos. Não é possível estabelecer correlação entre parte dos recursos e um suposto cumprimento parcial do objeto.

14. Cabe esclarecer que o valor imputado à conveniente, em razão da não comprovação da aplicação dos recursos refere-se à parte repassada pelo Incra, não se incluindo em momento algum o valor relativo à contrapartida.

15. Em relação ao Convênio 111.000/03, no qual, segundo o responsável, foi determinada a devolução parcial dos recursos, há que se informar que a aprovação das contas do referido convênio foi desqualificada em relatório de inspeção nos autos do TC 013.299/2006-0, por não ter sido comprovada a execução do objeto.

16. Quanto aos termos do Acórdão 391/2004, mencionado pela defesa, não se discute que o Incra deve estabelecer parcerias para o atingimento de sua missão, mas também é indiscutível a responsabilidade do órgão para com a qualidade das parcerias firmadas, devendo utilizar os meios ao seu dispor para garantir que os recursos repassados sejam empregados em benefício da sociedade.

17. Não procede também a alegação de que a Norma de Execução nº 39, 30/03/2004, na qual se estabeleceu critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, foi fruto de um processo de discussão ocorrido no âmbito do convênio em análise. Ora, o simples confronto das datas já desqualifica esse argumento: a norma é de março de 2004 enquanto o convênio foi assinado em dezembro de 2005.

18. Finalmente, ressalte-se que, embora tenha mencionado na sua defesa que as provas constantes dos autos e as que apresentaria durante a instrução processual não deixaria dúvidas quanto aos benefícios alcançados e ao efetivo cumprimento do objeto do convênio, o responsável não apresentou documentação alguma que comprovasse a regular aplicação dos recursos públicos.

19. Ante o exposto, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados mediante o convênio CRT/DF 58.100/2005, propomos rejeitar as alegações de defesa apresentadas.'

17. Ratifica-se, portanto, o encaminhamento mencionado em instrução anterior desta unidade técnica (fl. 444), pela rejeição das alegações de defesa da Anara. Ademais, adianta-se que a análise e as conclusões acerca dos novos elementos de defesa juntados aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão, conforme itens 23 e ss. desta instrução, não alteraram o posicionamento quanto à responsabilização da ONG conveniente nesta TCE.

18. Deve-se destacar que não há dúvidas quanto à necessidade de responsabilização solidária da ONG, juntamente com seus dirigentes, tendo em vista a manifestação do relator deste

processo, Ministro André Luís de Carvalho, no item 11 da proposta de deliberação que fundamentou o Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário: 'Nestes autos, vejo que não se deve afastar a solidariedade da entidade uma vez que a prestação de contas apresentada não permite identificar o efetivo destino dado aos recursos federais recebidos via convênio.' (grifo nosso).

19. A responsabilização da Anara, em solidariedade com os Srs. Bruno Maranhão e Edmilson Lima, está em consonância, portanto, com o entendimento firmado pelo Tribunal ao decidir incidente de uniformização de jurisprudência no âmbito do TC 006.310/2006-0 (mencionado pelo Procurador-Geral do TCU, Lucas Rocha Furtado, em seu parecer à fl. 475), nos termos dos seguintes itens do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário:

'9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano;'

20. Ressalte-se que a ONG recebeu os recursos federais em conta corrente sob sua titularidade e deles se beneficiou. Conforme será explorado adiante nesta instrução (itens 127 e ss.), o benefício restou caracterizado pelo pagamento da folha de pessoal da entidade à custa de recursos do Convênio CRT/DF 58.100/2005, sem a comprovação de que o pagamento de funcionários da Anara serviu ao atendimento das metas previstas no referido ajuste.

21. Cabe destacar que a Anara continua tendo à frente de sua gestão, na função de coordenador-presidente, o Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão (cf. extrato da base CNPJ às fls. 506-507).

22. Como o Sr. Bruno Maranhão geriu, em conjunto com o Sr. Edmilson Lima, os recursos públicos sob o manto da pessoa jurídica da Anara, não tendo logrado êxito em comprovar o regular emprego dos recursos públicos que lhes foram confiados, não há como separar a responsabilidade das pessoas físicas e da entidade privada envolvidas neste processo. Essa conclusão tem suporte nas irregularidades detectadas pelo TCU não apenas neste processo, mas, também, no TC 013.299/2006-0.

ALEGAÇÕES DE DEFESA DO SR. BRUNO COSTA DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, COORDENADOR-PRESIDENTE DA ANARA (fls. 429-437; novos elementos de defesa às fls. 478-499 - Anexo 2)

Citação por meio do Ofício 8ª Secex nº 596/2009, de 19/11/2009 - fls. 418-419

23. O Sr. Bruno Maranhão apresentou como suas alegações de defesa (iniciais) o mesmo expediente anteriormente encaminhado ao Tribunal pela Anara (fls. 256-264), razão pela qual se adotam a análise e o encaminhamento constantes dos itens 16 a 22 desta instrução também para o então coordenador-presidente da ONG.

24. Não obstante, passa-se à análise dos novos elementos de defesa acostados aos autos pelo responsável em março e maio de 2011, que complementam suas alegações de defesa, conforme determinado à fl. 476 pelo relator deste processo, Ministro André Luís de Carvalho.

25. Esses novos elementos de defesa são formados pela petição e demais documentos às fls. 478-499, que se fizeram acompanhar da documentação autuada no Anexo 2 deste processo.

26. Por meio das 'novas razões de defesa com provas documentais' (fls. 479-481), o responsável apresenta doze argumentos ou indicações de juntada de documentos a este processo, que serão a seguir discriminados e analisados.

27. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 1: '(...) gostaríamos de ressaltar que o Convênio em liça teve como signatário Edmilson de Oliveira Lima, diferentemente daquilo explicitado na instrução que aponta o ora defendente como responsável pela celebração deste pacto. (Doc. 01 a 02)' (fl. 479).

28. O 'Doc. 01 a 02' apontado pelo responsável refere-se à cópia das páginas inicial e final do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (fls. 3-4 – Anexo 2), que já constavam da TCE desde sua fase interna (fls. 29-34). Na página final, verifica-se que o Sr. Edmilson Lima, qualificado no ajuste como 'Coordenador Secretário Presidente em Exercício da ANARA', assinou o convênio pela entidade (fl. 4 – grifo nosso).

29. ANÁLISE: inicialmente, registre-se que não há informações nos autos sobre qual o período em que o Sr. Edmilson Lima esteve à frente da Anara como seu coordenador-presidente em exercício. Também não consta desta TCE documento que comprove a formalização dessa situação (afastamento temporário do Sr. Bruno Maranhão da presidência da Anara), inclusive na data em que o Convênio foi assinado, em 7/12/2005.

30. O Sr. Bruno Maranhão equivocou-se ao afirmar que o Tribunal o teria indicado como signatário do Convênio CRT/DF 58.100/2005 e, por essa razão, responsabilizado sua pessoa física em solidariedade com a Anara e com o Sr. Edmilson Lima.

31. A citação do Sr. Bruno Maranhão neste processo contou com a seguinte fundamentação do AUFC que elaborou o excerto da instrução a seguir transcrita (fl. 392), a qual foi acolhida pela Secretária substituta da 8ª Secex (fl. 405) e pelo relator desta TCE, Ministro André Luís de Carvalho (por ter integrado o relatório do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário e obtido a concordância do relator):

'22. Nos autos do TC 013.299/2006-0, que, conforme mencionado nos parágrafos 2/6, também trata de convênios celebrados entre o Incra e a Anara, o Tribunal determinou a citação do senhor Bruno Costa de Albuquerque Maranhão, Coordenador-Presidente da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária à época dos fatos, solidariamente com a Anara. A citação foi proposta pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no artigo 70, Parágrafo Único, da Constituição Federal, conforme se depreende do trecho do parecer a seguir transcrito:

No que concerne à responsabilidade pessoal do Sr. Bruno Maranhão, em face do que dispõe o artigo 70, parágrafo único, da Constituição, o Coordenador-Presidente da Anara também é responsável pelo débito imputado neste processo, uma vez que foi o gestor dos recursos recebidos. Além de ter assinado todos os convênios, o estatuto da Anara determina que seu Coordenador-Presidente assine quaisquer documentos que criem obrigações ou impliquem despesas para a Anara.

23. Desta forma, no mesmo sentido, propomos a citação do senhor Bruno Costa de Albuquerque Maranhão, Coordenador-Presidente da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária, à época dos fatos, solidariamente com a Anara, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados mediante o convênio CRT/DF 58.100/2005.

24. Considerando que o art. 20 do Estatuto da Anara estabelece que compete ao Coordenador-Secretário 'substituir o Coordenador-Presidente em seus impedimentos', propomos, também, a citação do senhor Edmilson de Oliveira Lima, Coordenador-Secretário da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária, visto que, em relação ao convênio sob análise, foi ele quem assinou a proposta de celebração da avença, o Plano de Trabalho e o Termo de Convênio.'

32. Não há razões, portanto, para excluir a responsabilidade do Sr. Bruno Maranhão neste processo, mesmo não tendo o principal dirigente da Anara assinado o Convênio CRT/DF 58.100/2005.

33. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 2: 'Trazemos a colação de V. Exa., comprovantes de diversos pagamentos, objetos do escopo do convênio. (doc. 03 a 40)' (fl. 479).

34. Os 'doc. 03 a 40' mencionados pelo responsável estão acostados às fls. 5-42 do Anexo 2. Trata-se de cópia de diversos comprovantes de saídas de recursos da conta específica do convênio, para pagamento a pessoas físicas e jurídicas (via 'doc eletrônico', 'depósito em conta corrente em dinheiro', 'depósito em poupança em dinheiro' etc.), envolvendo o período de 19/12/2005 a 3/2/2006 (destacando, contudo, conforme detalhado adiante, que a conta bancária específica do convênio apresentou movimento até o dia 22/6/2006).

35. *ANÁLISE: o responsável apenas juntou cópia de comprovantes de saídas de recursos da conta corrente específica do convênio, mas não fez qualquer correlação desses comprovantes com a relação de pagamentos do convênio (fls. 49-131 - Anexo 3) e com os documentos que poderiam comprovar as supostas despesas (recibos e notas fiscais, por exemplo - vide análise dos Argumentos/indicações nº 4 e 5, adiante nesta instrução), a fim de estabelecer o nexo dessa documentação com a execução física e financeira do convênio.*

36. *Ao assim proceder, o Sr. Bruno Maranhão parece ter tido a intenção de transferir ao TCU o ônus da prova, o que implica procedimento equivocado de sua parte. O ônus da prova, nos termos do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 145 do Decreto 93.872/1986, bem como de extensa jurisprudência deste Tribunal, cabe ao responsável que gere os recursos federais e não ao órgão de controle.*

37. *Da mencionada jurisprudência, pode-se destacar o Acórdão 1.101/2008-TCU-2ª Câmara, cujo voto bem ilustra a necessidade de o responsável que gerir recursos públicos demonstrar que os gastos realizados tiveram o respectivo nexo com a execução do objeto conveniado:*

'9. (...) além do dever legal e constitucional de prestar contas do escorreito emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos valores e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto conveniado. Desse modo, é imperioso que, com os documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos recursos públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.'

38. *Destaque-se que, com relação a todos os argumentos/indicações que conformaram os novos elementos de defesa do Sr. Bruno Maranhão, nenhum dos documentos acostados aos autos por esse responsável contou com o mencionado estabelecimento do nexo entre os desembolsos e a execução do Convênio CRT/DF 58.100/2005.*

39. *Mesmo sendo do responsável o ônus de demonstrar que as saídas de recursos da conta específica do convênio seguiram as regras da Instrução Normativa (IN) STN 1/1997 (em especial que observaram o art. 8º, inciso IV, dessa norma, que veda o desvio de finalidade), foram verificadas as inconsistências/irregularidades apontadas a seguir.*

40. *A primeira inconsistência refere-se ao fato de que o responsável juntou aos autos comprovantes de saída de recursos englobando o período de 19/12/2005 a 3/2/2006, enquanto o último movimento da conta bancária ocorreu em 22/6/2006 (vide extrato à fl. 492). Logo, não foram anexados comprovantes de saídas de recursos no período de 4/2 a 22/6/2006, mesmo considerando que a vigência do convênio se encerrou em 9/4/2006.*

41. *Verificou-se, ainda, que boa parte das despesas espelhadas nos comprovantes de saídas de recursos da conta específica serviu ao atendimento da folha de pagamento de funcionários da Anara, no período em que estava vigente o Convênio CRT/DF 58.100/2005 (dezembro de 2005 a abril de 2006). Chegou-se a essa conclusão confrontando-se os nomes das pessoas físicas constantes dos comprovantes de saídas de recursos da conta específica do convênio com os nomes consignados nos contracheques e folhas de pagamento da ONG (fls. 2.888-2.965 – Anexo 2).*

42. *A maior parte dos comprovantes está em nome de funcionários da Anara e, para ilustrar essa assertiva, foi elaborado o quadro a seguir (exemplificativo, tomando-se as informações de apenas alguns funcionários), que demonstra que diversos desses documentos de saída de recursos da conta específica do convênio se correlacionam em valores próximos ou exatos com contracheques de funcionários da ONG:*

FUNCIONÁRIO DA ANARA	COMPROVANTE DE SAÍDA DE RECURSOS DA CONTA ESPECÍFICA	CONTRACHEQUE ANARA (períodos abrangidos pela vigência do Convênio CRT/DF 58.100/2005)
-------------------------	--	---

	<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Localização (Fl. do anexo 2)</i>	<i>Período laborado</i>	<i>Valor líquido (R\$)</i>	<i>Localização (fl. do Anexo 2)</i>
<i>Fábio da Cruz Pacheco</i>	19/12/2005	1.354,74	13	1º a 31/12/2005	1.354,74	2.912
	19/12/2005	480,00	13	1º/4 a 30/11/2005 (adiantamen-to 13º salário)	300,00	2.912
	25/1/2006	1.834,74	33	1º a 31/1/2006	1.354,74	2.915
				1º a 28/2/2006	1.368,71	2.911
				1º a 31/3/2006	1.312,38	2.911

<i>Gilson Israel de Oliveira Gonzaga</i>	19/12/2005	1.354,74	9	1º a 31/12/2005	1.354,74	2.896
	19/12/2005	480,00	9	1º/1 a 30/11/2005 (adiantamen-to 13º salário)	450,00	2.897
	25/1/2006	1.834,74	32	1º a 31/1/2006	1.354,74	2.894
				1º a 28/2/2006	1.368,71	2.898
				1º a 31/3/2006	1.312,38	2.897

<i>Manoel Pinto Santos</i>	19/12/2005	9.501,00	10			
	19/12/2005	1.600,00	9	1º/1 a 30/11/2005 (adiantamen-to 13º salário)	720,00	2.905
	19/12/2005	1.990,20	9	1º a 31/12/2005	1.990,20	2.903
	25/1/2006	3.590,20	20	1º a 31/1/2006	1.990,20	2.906
	25/1/2006	9.501,00	27	1º a 28/2/2006	2.004,17	2.902
				1º a 31/3/2006	1.917,50	2.902

43. Registre-se que não há relação direta entre todas as saídas de recursos cujas cópias de comprovantes foram juntadas aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão e a movimentação constante do extrato da conta bancária, visto que muitas saídas foram aglutinadas pelo banco, no referido extrato, como 'pagtos diversos autorizados', impossibilitando, portanto, o confronto dessas informações (vide, por exemplo, o comprovante bancário à fl. 17 do Anexo 2, no montante de R\$ 450.244,44, com a movimentação que menciona esse valor no dia 19/12/2005, conforme extrato bancário à fl. 483).

44. Percebe-se, à vista das informações exemplificativas constantes do quadro anteriormente apresentado, que o Sr. Bruno Maranhão acostou aos autos elementos que comprovam que a Anara incorreu em desvio de finalidade na gestão dos recursos que a ela foram repassados pelo Incra. Conclui-se que parte dos recursos do Convênio CRT/DF 58.100/2005 serviu para a manutenção rotineira da Anara (em especial, o custeio de sua folha de pessoal), visto não ter sido explicitada a ligação desse gasto com a execução de ações específicas do referido ajuste.

45. Houve, no caso em análise, claro descumprimento do art. 7º, inciso XII, alínea 'c', da IN STN 1/1997. Esse dispositivo foi refletido na Cláusula Sexta ('Da restituição dos recursos') do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (fl. 32) - que, em consequência, também foi desrespeitada pela conveniente - com o seguinte teor:

'A CONVENIENTE compromete-se a restituir o valor transferido, atualizado monetariamente, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, a partir da data do seu recebimento, até a data da efetiva devolução, nos seguintes casos:

(...) c – utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no presente Convênio.

46. O desvio de finalidade caracterizado pelo uso de recursos federais oriundos de convênio para pagamento de folha de pessoal do conveniente - quando tal despesa não foi autorizada pelo concedente e não se vincula expressamente ao objeto do convênio - é prática reiteradamente condenada pelo TCU, conforme inúmeros precedentes, a exemplo dos Acórdãos 2.219/2004 e 2.069/2005, da 1ª Câmara; 2.290/2007, da 2ª Câmara; e 2.457/2007, 1.331/2008 (fiscalização de orientação centralizada - FOC em ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips) e 995/2011, do Plenário.

47. A leitura do plano de trabalho do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (fls. 2-26) mostra que havia a previsão de pagamento de 'honorários' a pessoas físicas, no montante de R\$ 603.840,00, conforme 'descrição das rubricas' do referido plano (fl. 23). Não se verificou, contudo, detalhamento de quais seriam as ações a serem realizadas por essas pessoas, a fim de justificar pagamentos sob tal descrição, que implica a contratação de autônomos (e não de empregados). O referido montante é alcançado quando se somam os gastos para pagamento das equipes técnicas nacional, regional e local da Anara (fls. 18/19), sem a inclusão dos encargos sociais.

48. Essa espécie de despesa - os 'honorários' - não tem ligação com as atividades previstas no plano de trabalho (fls. 18-22), quais sejam, o custeio das ações das equipes nacional, regional e local da ONG (tendo sido feita, ainda, menção ao pagamento de despesas com diárias, aluguel de veículos e passagens aéreas).

49. Essas equipes eram formadas, possivelmente, à vista do plano de trabalho do convênio e dos novos elementos acostados aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão, por empregados da Anara, que teriam a tarefa de 'execução de atividades de formação e capacitação integral das famílias assentadas' (plano de trabalho à fl. 12). Esse responsável não esclareceu, contudo, se tais empregados estavam lotados em Brasília, na sede da Anara, ou em outras localidades, para realização de atividades burocráticas (administrativas) da entidade e/ou se fariam parte das mencionadas equipes nacional, regional e local da ONG.

50. Esclareça-se que a figura do honorário não se confunde com a do salário previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e no art. 7º da Constituição Federal, como direito social dos trabalhadores - funcionários da Anara, no caso -, visto que este pressupõe a relação de emprego (vide art. 442 da CLT, que dispõe sobre o contrato individual de trabalho) e aquele se identifica com a remuneração paga a profissionais autônomos, os quais não têm vínculo empregatício com o contratante e fornecem recibo de pagamento de autônomo (RPA) a quem os remunera.

51. Destaque-se que a Anara tinha ciência dessa distinção entre as remunerações na forma de 'salário' e 'honorário', visto que a ONG consignou, em diversas rubricas da relação de pagamentos do convênio (fls. 49/131 – Anexo 3), que teria realizado pagamentos a autônomos (cf. sigla 'RPA' presente na coluna 'título' em diversas das mencionadas rubricas, relativa à forma do 'título de crédito' do respectivo pagamento).

52. Se estava previsto o pagamento de 'honorários' às equipes da Anara, tais equipes não poderiam ser formadas por empregados da ONG, os quais recebiam salários e não honorários, e poderiam, no máximo, receber diárias para executar ações no âmbito do Convênio CRT/DF 58.100/2005.

53. Conclui-se, portanto, que o plano de trabalho previa uma situação, a contratação de autônomos, com remuneração por honorários, enquanto a suposta execução do convênio retratou o uso de grande parte dos recursos do convênio para o pagamento dos empregados da ONG, conforme demonstram os contracheques, folhas de pagamento e documentos previdenciários e trabalhistas da Anara, os quais conformam parte dos novos elementos de defesa juntados ao processo pelo Sr. Bruno Maranhão.

54. Destaca-se que não há menção, no plano de trabalho, ao pagamento da folha de pessoal da Anara em atividades para estrito atendimento às metas do convênio, o que exclui a possibilidade de pagamento amplo e irrestrito da folha de pessoal dessa entidade privada à custa dos recursos do ajuste, situação irregular que reflete, portanto, despesas para a mera manutenção da entidade convenente.

55. De qualquer modo, caso tivesse sido explicitado no plano de trabalho o pagamento de folha de pessoal da ONG (como despesa administrativa da convenente), somente poderia ter sido aceito esse tipo de dispêndio pelo Incra caso duas condições, no mínimo, fossem satisfeitas: o valor previsto se encontrasse em patamares razoáveis e fosse demonstrada a estreita relação desse dispêndio com o cumprimento do objeto do convênio.

56. No caso do convênio em análise nesta TCE, podem ser apontadas, ao menos, duas inconsistências resultantes do não atendimento desses requisitos:

a) o plano de trabalho explicita pagamentos a título de 'honorários', o que exclui a possibilidade de aceitação de pagamento de folha de pessoal da Anara com recursos do convênio (repisando-se a condição de que, caso pudesse ser aceita a despesa com a folha de pagamento, os empregados deveriam estar alocados ao atendimento das metas do convênio e não laborando em atividades corriqueiras e genéricas da ONG);

b) não houve razoabilidade no montante de R\$ 1.154.304,00 (soma dos gastos com 'pessoa física' e 'encargos sociais', conforme descrição das rubricas do plano de trabalho à fl. 23), previsto para o pagamento de pessoas físicas no convênio - considerando, por mera hipótese, que essas pessoas seriam todas empregadas da Anara, o que representou praticamente a metade dos recursos previstos pela ONG para a execução do ajuste.

57. Embora não houvesse disposição expressa na IN STN 1/1997 acerca do limite para aceitação de despesas administrativas da convenente no plano de trabalho - a exemplo dos gastos com pessoal, a legislação atual prevê o limite de 15% do total do objeto para os gastos com essa espécie de despesa da convenente.

58. Nesse sentido, assim dispõe o art. 39, parágrafo único, da Portaria Interministerial 127/2008, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência:

'Parágrafo único. Os convênios ou contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008). (grifos nossos)'

59. No caso do Convênio CRT/DF 58.100/2005, não houve qualquer crítica ou avaliação mais cuidadosa do Incra ao ter aprovado o plano de trabalho desse ajuste com as inconsistências e lacunas anteriormente apontadas, possivelmente por falta de detalhamento na IN STN 1/1997, entre outras normas, do que poderia ser aceito, ou não, para o pagamento de despesas administrativas da convenente.

60. A falta de detalhamento na legislação e o descaso do Incra em promover uma análise acurada do plano de trabalho do Convênio CRT/DF 58.100/2005, antes de autorizar sua celebração, permitiu à Anara, posteriormente, na fase de execução, a realização de gastos para pagamento de sua folha de pessoal em patamares elevados, sem comprovação de que a prestação laboral de seus empregados tenha sido, de fato, dirigida à execução das atividades finalísticas previstas no plano de trabalho do convênio.

61. Outros comprovantes de pagamentos têm como beneficiários pessoas físicas (que não eram funcionários da Anara, a exemplo do Sr. Abinélcio P. Luca, beneficiário de depósito no valor de R\$ 2.100,00, datado de 10/1/2006 – fl. 19 – Anexo 2), postos de gasolina, a agência de turismo Nassau Turismo Ltda., a empresa de locação de veículos Cidade do Sol **Rent** a Car (nome fantasia da sociedade denominada Carla Michele de Moura Ferreira) e a L & M Gráfica e Editora Ltda. ME.

62. Conforme será explorado no Argumento/indicação nº 4, adiante nesta instrução (item 72 e ss.), o Sr. Bruno Maranhão anexou aos autos cópias de notas fiscais que, em seu entendimento, ao serem confrontadas com os comprovantes de saídas de recursos da conta específica do convênio e com o respectivo extrato bancário, teriam o condão de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio firmado com o Incra.

63. Ocorre que o mencionado responsável não indicou a ligação desses gastos – pagamentos a pessoas físicas, a postos de gasolinas etc. – com a execução das atividades previstas para o Convênio CRT/DF 58.100/2005, o que permite concluir que tal tarefa foi transferida, de modo equivocado, ao órgão de controle externo.

64. Como o ônus da prova é do responsável, nos termos destacados nos itens 36 e 37 desta instrução, considera-se que os comprovantes de saídas de recursos da conta específica do convênio não demonstram, por si sós ou quando relacionados a outros documentos juntados ao processo pelo Sr. Bruno Maranhão, a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

65. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 3: ‘Fazemos juntar cópias DARF, GRCS, arrecadação de GDF, guia de recolhimento de FGTS, referentes a dezembro/05, janeiro e fevereiro/março/abril/06. (Doc. 41 a 104)’ (fl. 479).

66. Os documentos referenciados pelo responsável foram acostados às fls. 43-106 do Anexo 2 desta TCE, cuja discriminação é apresentada no quadro a seguir:

DESCRIÇÃO DO DOCUMENTO	LOCALIZAÇÃO NO ANEXO 2 (fl.)
Guias da Previdência Social (GPS) recolhidas pela Anara de janeiro a abril de 2006	43, 45/46, 53/54
Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) recolhidos pela Anara de janeiro a abril de 2006	44, 47/52, 55, 57/58
Documentos de Arrecadação da Secretaria de Estado de Fazenda do Governo do Distrito Federal (GDF) recolhidos pela Anara em março e abril de 2006	56, 60
Guia de Recolhimento da Contribuição Sindical (GRCS) recolhida pela Anara em abril de 2006	59
Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Informações à Previdência Social (GFIP) recolhidas pela Anara de janeiro a abril de 2006 (e respectivos comprovantes de pagamento)	61/62, 70/71, 95
Relação dos trabalhadores constantes no arquivo do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - Sefip (competência 12/2005 a 3/de 2006)	63/68, 72/76, 84/90, 96/101
Resumo das informações à Previdência Social constantes no arquivo Sefip (competência 12/2005 a 3/2006)	69,81, 93, 105
Relação dos trabalhadores com Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS e da Contribuição Social – GRFC constantes no arquivo Sefip (competência 1 a 3/2006)	77/78, 102
Relação dos trabalhadores constantes no arquivo Sefip – Resumo do fechamento - empresa (competência 1 a 2/2006)	79/80, 91/92, 103/104
Comprovante de declaração das contribuições a recolher à Previdência Social e a outras entidades e fundos por FPAS – empresa (competência 1 a 3/2006)	82, 94, 106
Protocolo de arquivo Sefip (competência 2/2006)	83

67. No plano de trabalho que fez parte do Convênio CRT/DF 58.100/2005, constou o montante de R\$ 362.304,00 para custear os ‘encargos sociais’ das equipes técnicas nacional, regional

e local da Anara (fl. 23), os quais poderiam ser identificados com gastos com despesas previdenciárias e trabalhistas.

68. *ANÁLISE:* ao que tudo indica, o Sr. Bruno Maranhão pretendeu demonstrar que, ao ter a conveniente utilizado os recursos do convênio para arcar com suas despesas previdenciárias, trabalhistas, sindicais e tributárias, teria empregado de forma correta os recursos que lhe foram repassados pelo Incra.

69. Os documentos descritos no quadro do item 66 apenas demonstram, contudo, o possível cumprimento de obrigações previdenciárias, trabalhistas e sindicais da Anara, bem como o pagamento de tributos à Receita Federal do Brasil e à Secretaria de Estado de Fazenda do Governo do Distrito Federal (GDF) nos períodos a que se referem.

70. Cabe para o Argumento/indicação nº 3 o mesmo raciocínio e conclusão anteriormente empregados para o de nº 2, ou seja, o de que a documentação que apresenta gastos com a folha de pessoal da Anara - inclusive os encargos sociais decorrentes do pagamento de salários a seus funcionários e demais despesas sindicais e tributárias - apenas evidencia uma irregularidade: o desvio de finalidade no emprego de recursos federais por parte da ONG.

71. Conclui-se pela impossibilidade de ser aceita como documentação comprobatória de despesas do convênio os elementos mencionados no quadro do item 66, pois não há como saber se essas despesas - parte delas supostamente utilizadas para arcar com encargos sociais - foram custeadas com recursos oriundos da conta específica do convênio ou de outras fontes da Anara, próprias ou de outros convênios. Mesmo que, por hipótese, tenham o referido convênio como origem dos recursos, não podem ser aceitas as referidas despesas como gastos legítimos do ajuste.

72. *ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 4:* 'Com vistas a comprovar a real aplicação dos recursos, juntamos a este arrazoado, cópias de várias notas fiscais atinentes ao pagamento de diversos prestadores de serviços, tais como: gráfica, agência de viagem, locadora de veículos, entre outros. (Doc 105 a 158)' (fl. 479).

73. Os documentos referenciados pelo responsável foram acostados às fls. 107-160 do Anexo 2 desta TCE, cuja discriminação é apresentada no quadro a seguir:

Tipo do documento	Objeto do documento (produto ou serviço)	Valor (R\$)	Data de emissão	Localização no Anexo 2 (fl.)
Fatura	Passagens aéreas	40.000,00	17/12/2005	107/108
Fatura	Passagens aéreas	40.000,00	9/1/2006	109/110
Fatura	Passagens aéreas	55.000,00	23/1/2006	111/112
Fatura	Passagens aéreas	130.000,00	27/3/2006	113/115
Fatura	Passagens aéreas	65.000,00	5/4/2006	116/117
Fatura ¹	Passagens aéreas	70.000,00	sem informação	118
Nota fiscal	Confecção de 6.000 cartilhas	36.000,00	22/12/2005	119
Nota fiscal	Honorários contábeis	2.100,00	10/1/2006	120
Nota fiscal	Honorários contábeis	2.100,00	25/1/2006	121
Nota fiscal	Encadernação de livros fiscais	40,00	5/4/5006	122
Nota fiscal	Combustível	1.755,00	sem data	123
Nota fiscal	Combustível	1.755,00	21/2/2006	124
Nota fiscal	Combustível	1.755,00	25/1/2006	125
Nota fiscal	Combustível	1.755,00	17/12/2005	126
Nota fiscal	Locação de veículos	30.360,00	27/3/2006	127
Nota fiscal	Locação de veículos	30.360,00	22/2/2006	128
Nota fiscal	Locação de veículos	30.360,00	25/1/2006	129
Nota fiscal	Locação de veículos	30.360,00	19/12/2005	130
Nota fiscal	Combustível	1.750,00	31/12/2005	131

<i>Tipo do documento</i>	<i>Objeto do documento (produto ou serviço)</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data de emissão</i>	<i>Localização no Anexo 2 (fl.)</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>3/2/2006</i>	<i>132</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>1º/3/2006</i>	<i>133</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>6/4/2006</i>	<i>134</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>3.510,00</i>	<i>31/12/2005</i>	<i>135</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>3.510,00</i>	<i>28/3/2006</i>	<i>136</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>3.510,00</i>	<i>25/1/2006</i>	<i>137</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>3.510,00</i>	<i>22/2/2006</i>	<i>138</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>7.020,00</i>	<i>17/4/2006</i>	<i>139</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>20/4/2006</i>	<i>140</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>20/2/2006</i>	<i>140</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>25/1/2006</i>	<i>141</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>20/12/2005</i>	<i>141</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>27/1/2006</i>	<i>142</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>6/2/2006</i>	<i>143</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>24/3/2006</i>	<i>144</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>7/3/2006</i>	<i>145</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>26/4/2006</i>	<i>146</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>25/1/2006</i>	<i>147</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>23/2/2006</i>	<i>148</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>29/3/2006</i>	<i>149</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>28/12/2005</i>	<i>150</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>26/1/2006</i>	<i>151</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>20/3/2006</i>	<i>151</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>30/1/2006</i>	<i>152</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>20/2/2006</i>	<i>153²</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>10/4/2006</i>	<i>155³</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.755,00</i>	<i>26/4/2006</i>	<i>157⁴</i>
<i>Nota fiscal</i>	<i>Combustível</i>	<i>1.750,00</i>	<i>30/1/2006</i>	<i>159⁵</i>

¹ - cópia apenas da página final da Fatura nº 7691

² - cópia da 3ª via da nota fiscal (posto fiscal de origem) à fl. 154 – Anexo 2

³ - cópia da 3ª via da nota fiscal (posto fiscal de origem) à fl. 156 – Anexo 2

⁴ - cópia da 3ª via da nota fiscal (posto fiscal de origem) à fl. 158 – Anexo 2

⁵ - cópia da 3ª via da nota fiscal (posto fiscal de origem) à fl. 160 – Anexo 2

74. *ANÁLISE: as faturas e notas fiscais apresentadas no quadro do item precedente podem ser agrupadas em cinco espécies de gastos: passagens aéreas; serviços gráficos; serviços de contabilidade; locações de veículos e aquisições de combustível.*

75. *Quanto à primeira dessas espécies, não há como aceitar as faturas nas quais consta como beneficiária a empresa Nassau Viagens e Turismo Ltda. (mencionadas na relação de pagamentos do convênio - fls. 49-131 - Anexo 3). De pronto, verifica-se que nenhuma das faturas foi assinada, quer pelo emitente (a empresa), quer pelo sacado (a Anara). Também não foi anexada aos autos qualquer cópia de nota fiscal emitida por essa empresa tendo como contratante dos serviços a Anara.*

76. *O Sr. Bruno Maranhão acostou as faturas aos autos, mas não esclareceu qual a finalidade das supostas viagens que teriam beneficiado empregados da Anara e outras pessoas físicas (como o Sr. Luciano Costa, cujo nome consta da fatura à fl. 111 - Anexo 2, mas que não integrava o*

rol de empregados da ONG, pois seu nome não consta das folhas de pagamento às fls. 2.925-2965 - Anexo 2).

77. Embora o plano de trabalho e o projeto básico do convênio tenham previsto a realização de inúmeros cursos, oficinas e encontros em dez unidades da federação (fls. 20-22), o mencionado responsável não estabeleceu a devida relação entre as passagens aéreas supostamente adquiridas pela conveniente e o atendimento desses eventos, que pressupunha o deslocamento de empregados/dirigentes da Anara.

78. Como não foi anexado o canhoto das passagens supostamente utilizadas por seus beneficiários, em sua maioria empregados da Anara, não se sabe sequer se o valor repassado à Nassau Viagens e Turismo Ltda. foi, de fato, utilizado por essa empresa para a aquisição de bilhetes junto a companhias aéreas.

79. A única certeza que se tem é que a referida empresa recebeu, no mínimo, o montante de R\$ 135.000,00 da Anara, conforme demonstram os comprovantes de saídas de recursos da conta específica do convênio (R\$ 40.000,00, em 19/12/2005, fl. 6 - Anexo 2; R\$ 40.000,00, em 10/1/2006, fl. 19 - Anexo 2; e R\$ 55.000,00, em 25/1/2006, fl. 27 - Anexo 2). Não foi comprovado, contudo, o emprego desses recursos para atendimento das metas previstas no Convênio CRT/DF 58.100/2005.

80. O segundo grupo de gastos refere-se a serviços gráficos, os quais contaram com duas notas fiscais: uma referente à confecção de 6.000 cartilhas, emitida pela empresa L & M Gráfica e Editora Ltda. ME, no montante de R\$ 36.000,00, e outra relativa à encadernação de livros, emitida pela empresa GB encadernadora Ltda. ME, no valor de R\$ 40,00.

81. No Argumento/indicação nº 9, adiante nesta instrução (itens 133 e ss.), será demonstrada a impossibilidade de ser aceito o gasto com cartilhas como despesa regular do Convênio CRT/DF 58.100/2005.

82. A nota fiscal relativa à encadernação de livros fiscais também não pode ser aceita para justificar o correto emprego dos recursos do convênio, pois o plano de trabalho (fl. 23) não previa gastos com despesas administrativas da Anara, no caso, a manutenção de sua contabilidade.

83. O terceiro grupo de gastos, os pagamentos por serviços de contabilidade (relativos a duas notas fiscais emitidas pela empresa Continental Organização Contábil Ltda., a título de 'honorários contábeis', no valor total de R\$ 4.200,00), segue o raciocínio indicado no item precedente. Por não estarem previstos no plano de trabalho do convênio, não podem ser aceitos como despesa legítima os gastos para a manutenção da contabilidade da ONG.

84. As locações de veículos conformaram o quarto grupo de despesas, conforme notas fiscais emitidas entre 19/12/2005 e 27/3/2006 pela empresa Cidade do Sol **Rent a Car** (nome fantasia da empresária individual Carla Michele de Moura Ferreira), no montante total de R\$ 121.440,00 (somatório de quatro notas fiscais de R\$ 30.360,00 cada). Esse montante está refletido parcialmente nos comprovantes de saídas de recursos da conta específica do convênio, pois foram identificados, entre esses comprovantes, apenas dois pagamentos de R\$ 30.360,00 cada, no total de R\$ 60.720,00, que favoreceram a locadora de veículos (fls. 6 e 28 - Anexo 2).

85. O Sr. Bruno Maranhão, que acostou as notas fiscais da empresa Cidade do Sol **Rent a Car** aos autos, não esclareceu como essa locadora de veículos, localizada na cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte - onde havia previsão de alocação de equipes da Anara (fl. 16) -, conseguiu prestar seus serviços a R\$ 84,33 a diária por veículo locado (valor mensal de R\$ 2.530,00 por veículo, dividido por 30 dias) nas demais nove unidades da federação que também tinham previsão de atendimento no convênio.

86. Assim como procedeu em relação à totalidade dos documentos juntados aos autos a título de novos elementos de defesa, o Sr. Bruno Maranhão não detalhou como teria ocorrido a suposta utilização dos veículos locados para atendimento das metas previstas no Convênio CRT/DF 58.100/2005. Não cabe ao TCU, a partir da mera constatação de que ocorreram pagamentos a determinada empresa, assumir (por inferência) que os gastos com locação de veículos serviram para o atendimento de ações previstas no plano de trabalho do convênio.

87. Assim, não há como aceitar as notas fiscais emitidas pela empresa *Cidade do Sol Rent a Car*, tendo como tomadora do serviço a *Anara*, como elementos aptos a comprovar a regular aplicação do montante nelas indicado como despesas legítimas do Convênio CRT/DF 58.100/2005.

88. A última das cinco espécies de gastos apresentados no quadro do item 73 referiu-se a diversas notas fiscais emitidas por postos de combustíveis localizados nos Estados da Bahia, de Goiás, de Minas Gerais, do Maranhão, do Paraná, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte e de São Paulo (todos com previsão de atendimento no plano de trabalho do convênio), tendo como adquirente a *Anara*.

89. Gastos com a aquisição de combustíveis estavam previstos no plano de trabalho do convênio como uma das formas de despesa das equipes técnicas locais e regionais da ONG (valor mensal de R\$ 1.755,00 por polo, considerados quatro meses de execução - fl. 20, com despesa total prevista de R\$ 84.240,00).

90. As notas fiscais que não apresentam data não podem, de pronto, ser aceitas como comprovantes de despesa regular do convênio (fl. 123 - Anexo 2). Idêntica conclusão serve àquelas cuja respectiva data de emissão se encontra fora do período de vigência do convênio (fls. 139, 140, 146, 155 e 157 - Anexo 2).

91. As notas fiscais restantes, cuja soma, em valores originais, atinge o montante de R\$ 54.360,00, são apresentadas no quadro a seguir:

Nº	Valor (R\$)	Data de emissão	Localização no Anexo 2 (fl.)
1	1.755,00	21/2/2006	124
2	1.755,00	25/1/2006	125
3	1.755,00	17/12/2005	126
4	1.750,00	31/12/2005	131
5	1.755,00	3/2/2006	132
6	1.750,00	1º/3/2006	133
7	1.755,00	6/4/2006	134
8	3.510,00	31/12/2005	135
9	3.510,00	28/3/2006	136
10	3.510,00	25/1/2006	137
11	3.510,00	22/2/2006	138
12	1.750,00	20/2/2006	140
13	1.750,00	25/1/2006	141
14	1.750,00	20/12/2005	141
15	1.750,00	27/1/2006	142
16	1.755,00	6/2/2006	143
17	1.755,00	24/3/2006	144
18	1.755,00	7/3/2006	145
19	1.755,00	25/1/2006	147
20	1.755,00	23/2/2006	148
21	1.755,00	29/3/2006	149
22	1.755,00	28/12/2005	150
23	1.755,00	26/1/2006	151
24	1.755,00	20/3/2006	151
25	1.755,00	30/1/2006	152
26	1.750,00	20/2/2006	153
27	1.750,00	30/1/2006	159

92. Entre as 27 notas fiscais apontadas no quadro supra, as de nº 22, 26 e 27 não apresentam registro correspondente na relação de pagamentos do convênio (fls. 49-131 - Anexo 3).

93. Quanto às demais, embora tenham sido mencionadas na relação de pagamentos, não foi esclarecido pelo Sr. Bruno Maranhão para qual polo local e regional da Anara tais despesas se prestariam para o deslocamento de veículos da ONG (ou por ela alugados).

94. Considerando que o produto do trabalho que deveria ter sido realizado pelas equipes da Anara, inclusas as equipes locais e regionais para as quais estavam previstos gastos com combustíveis (vide o item 'despesas da equipe técnica local/regional' do projeto básico, à fl. 20), era o apoio/realização de oficinas, cursos e encontros, e que o Sr. Bruno Maranhão não estabeleceu o nexo entre esses gastos e a execução dos citados eventos (que não se sabe, sequer, se realmente foram realizados), rejeitam-se as notas fiscais indicadas no quadro do item 91 como documentos capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos do Convênio CRT/DF 58.100/2005.

95. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 5: 'É de todo relevante trazermos ao conhecimento de V. Exa., a lista de presença das pessoas beneficiadas com o convênio, bem como os competentes recibos daqueles que foram contemplados. (Doc. 159 a 2.733)' (fl. 479).

96. Os documentos referenciados pelo responsável foram acostados às fls. 161-2.769 do Anexo 2 desta TCE, do seguinte modo:

TIPO DO DOCUMENTO	LOCALIZAÇÃO NO ANEXO 2 (FL.)
Listas de presença	161/611
Recibos	612/2.769

97. As listas de presença apresentam os campos 'nome', 'CPF', 'RG', 'assentamento' e 'assinatura' com relação a eventos que teriam sido realizados pela Anara no âmbito do Convênio CRT/DF 58.100/2005. A maior parte das listas refere-se ao atesto da suposta presença de alunos nos cursos e oficinas, mas algumas delas apresentam os nomes/assinaturas de integrantes das equipes técnicas da ONG em encontros restritos a esse segmento (caso da lista de presença do 'Encontro Regional de Planejamento - Equipe Técnica', que teria sido realizado em Imperatriz/MA, entre 11 e 13/1/2006 - fl. 223 - Anexo 2).

98. Alguns exemplos das descrições que constam dos recibos são apresentados a seguir:

- a) 'Oficina Planejamento do Polo alimentação transporte' (fl. 612-629 - Anexo 2);
- b) 'três diárias - Encontro Regional de Organização Social dos Assentamentos, realizado no período de 21 a 23/12/2005' (fls. 630-656 - Anexo 2);
- c) 'três diárias - Curso de Gestão Ambiental realizado no período de 27 a 29/12/05' (fls. 657-666 - Anexo 2);
- d) 'duas diárias - Oficina de Avaliação com Assentados realizada no período de 20 a 21.12.05' (fls. 667-674 - Anexo 2);
- e) 'Oficina de Planejamento c/ Assentados' (fls. 675-682 - Anexo 2);
- f) 'Oficina de Tecnologia Aplicáveis' (com data de 'dezembro 2006' - fls. 683-687 - Anexo 2) e 'Oficina de Tecnologia Aplicáveis' (com data de 'dezembro 2005' - fls. 688-692 - Anexo 2);
- g) 'Oficina de Planejamento Estrutural do Projeto' (com data de 'dezembro 2006' - fls. 693-702 - Anexo 2);
- h) 'duas diárias - Oficina de Avaliação com Assentados realizada no período de 02 a 03.01.2006' (fls. 703-717 - Anexo 2);
- i) 'curso: comercialização, mercado e marketing' (fls. 718-727 - Anexo 2);
- j) 'diárias e material didático da Oficina Planejamento por Polo com os Assentados, realizado nos dias 04 a 05 de janeiro de 2006' (fls. 727-731 e 762 - Anexo 2);
- k) 'ajuda de custo para participação na Oficina Planejamento Estratégico da Produção' (fls. 732-761 - Anexo 2);

l) 'diárias e material didático da Oficina Planejamento por Pólo com os Assentados, realizado nos dias 06 a 07 de janeiro de 2006' (fls. 762-767 – Anexo 2);

m) 'Oficina Téc Aplicáveis alimentação transporte' (fls. 767-785 – Anexo 2);

n) 'Oficina Gestão Empresarial' (fls. 785-794 – Anexo 2);

o) 'diárias e material didático da Oficina Planejamento por Pólo com os Assentados, realizado nos dias 08 a 09 de janeiro de 2006' (fls. 794-799 – Anexo 2).

99. Em resumo, os recibos referem-se ao possível pagamento a assentados (beneficiários) de supostas despesas a título de diárias, ajuda de custo, transporte, alimentação e material didático.

100. ANÁLISE: verificaram-se, em muitas listas de presença, as seguintes inconsistências (folhas a seguir mencionadas referem-se a listas tomadas como exemplo, tendo em vista a grande quantidade dessa espécie de documento anexada aos autos):

a) sem indicação do curso, oficina ou encontro que teria a presença das pessoas nelas indicadas (fls. 212; 258-307; 389/390; 519; 545-599 – Anexo 2);

b) ausência de assinatura de parte dos supostos participantes do evento (fls. 288, 290 e 291 – Anexo 2);

c) ausência do número do documento de identificação do signatário – CPF ou RG (fls. 245-246; 248-249 – Anexo 2);

d) sem indicação do assentamento ao qual pertenceria o participante do curso ou oficina (fls. 283-284 – Anexo 2);

e) assinaturas com grafia semelhante (possivelmente feitas pela mesma pessoa, sem indicação que tenha sido feita a rogo), para distintos beneficiários de um mesmo curso/oficina (fls. 197, 271, 293, 316, 434, 435, 494, 496, 501, 566; 570-571; 591-592 – Anexo 2);

f) assinaturas diferentes para o mesmo beneficiário, quando confrontados dois ou mais recibos entre si (vide as assinaturas distintas para o Sr. Leocy de Sousa Melo – fls. 385-386 – Anexo 2; para o Sr. Osmar Miranda Felício – fls. 441-443 – Anexo 2; e para o Sr. Ezequiel da Silva Ribeiro – fls. 587 e 590 – Anexo 2).

101. A partir dessas inconsistências, verifica-se a forte possibilidade de ocorrência do crime de falsidade material (art. 298 do Código Penal), em face das assinaturas constantes de diversas listas de presença, pois, a olho nu, mesmo sem terem sido submetidas à perícia grafológica, percebe-se que muitas dessas assinaturas foram apostas em determinadas listas por uma mesma pessoa, conclusão a qual se chega por meio de fácil constatação, tendo em vista a semelhança e o estilo da grafia utilizada.

102. Esses fortes indícios de falsificação grosseira demonstram desrespeito do Sr. Bruno Maranhão em relação ao seu dever de prestar contas dos recursos públicos utilizados pela Anara. No âmbito deste processo, resta caracterizada, mais uma vez, a má-fé do responsável, o qual anexou as listas de presença a esta TCE (parte delas também apresentadas ao Incra em sede de prestação de contas do convênio – fls. 148-242 – Anexo 3), documentos que evidenciaram sua tentativa frustrada de justificar o bom emprego dos recursos do convênio por meio de provas inidôneas.

103. Mesmo que, por hipótese, não fosse detectada nenhuma inconsistência nas listas de presença, aceitar apenas essa espécie de documento para comprovar a realização de um determinado curso, encontro ou oficina, considerando as irregularidades verificadas nos relatórios finais de muitas dessas ações (vide análise do Argumento/indicação nº 6, a partir do item 118 desta instrução), sem outros elementos de suporte capazes de confirmar a real execução dos eventos, seria acolher os argumentos de defesa de forma complacente.

104. Outros elementos que poderiam demonstrar a realização dos eventos – mas, não necessariamente, que sua execução tenha sido suportada com recursos oriundos do Convênio CRT/DF 58.100/2005 – seriam (rol não exaustivo):

a) indicação de quais empregados/contratados da Anara teriam atuado como facilitadores/instrutores (exemplos das poucas listas acostadas aos autos que trazem essa indicação em seu cabeçalho: fls. 252-253 – Anexo 2);

b) comprovação formal de que os facilitadores/instrutores pertenceriam aos quadros da Anara ou teriam sido por ela contratados (como autônomos, por exemplo);

c) indicação do nexo e comprovação dos gastos realizados para a realização dos eventos;

d) detalhamento das atividades realizadas nos eventos (com conteúdo idôneo, considerando que os relatórios acostados aos autos, às fls. 2.770-2.887 do Anexo 2, não se prestaram a esse fim);

e) fotos e notícias publicadas na mídia sobre os eventos (mesmo considerando que não possuem capacidade probatória robusta, dependendo da triangulação com outras evidências para confirmar os fatos aos quais se referem).

105. Como não se pode atestar, com segurança, que os eventos cujas listas de presença foram anexadas aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão foram, de fato, realizados, tais documentos não contribuem para sua defesa (bem como da Anara e do Sr. Edmilson Lima). Destaque-se, a exemplo do que ocorreu com os demais documentos que conformaram os novos elementos de defesa juntados aos autos pelo coordenador-presidente da ONG, que esse responsável não se preocupou em estabelecer o nexo entre as atividades supostamente realizadas e os gastos delas decorrentes.

106. Quanto aos recibos, verificou-se que o plano de trabalho do convênio previa o pagamento a pessoas físicas de honorários (aspecto anteriormente analisado no Argumento/indicação nº 2) e de diárias, mas apenas àquelas que integrariam as equipes técnicas nacional, regional e local da Anara (como empregados ou autônomos), conforme projeto básico apresentado pela entidade ao Incra (fls. 18-20, integrante do plano de trabalho do convênio).

107. No mencionado projeto, a Seção 2, intitulada 'Capacitação e Formação' (fls. 20-22), apresentava gastos com a realização de cursos, oficinas e encontros (locais, regionais e nacional), sem o detalhamento necessário para que pudesse ser conhecido o destino que teriam os recursos do convênio (com o aluguel de espaço para os eventos, a aquisição de material didático pela Anara [canetas, lápis, borracha etc.], a confecção de apostilas, entre outros gastos usualmente envolvidos nesse tipo de ação).

108. A expressão 'recibos daqueles que foram contemplados', empregada pelo Sr. Bruno Maranhão, dá o entendimento de que houve pagamentos com recursos do convênio para as pessoas físicas que frequentaram os cursos e oficinas na condição de alunos (assentados beneficiados), o que não estava previsto no plano de trabalho do ajuste (fls. 2-26).

109. Não poderia estar incluído o pagamento direto a assentados no convênio, visto que na seção do plano de trabalho denominada 'Descrição das Rubricas' (fl. 23) foram previstos pagamentos apenas a pessoas jurídicas para a realização das oficinas, cursos e encontros.

110. Apesar de terem sido rejeitados os recibos como elementos hábeis a comprovar a regular aplicação dos recursos do convênio, cabe assinalar a existência das seguintes inconsistências em muitos desses documentos (exemplos):

a) números (possivelmente) de RG, sem a identificação do órgão emissor (fls. 167-171; 175-176; 183-186 – Anexo 2);

b) sem número de CPF ou RG (fls. 245-246 – Anexo 2);

c) sem data e local de realização do evento (fls. 1.178-1.186 – Anexo 2);

d) recibos com assinaturas diferentes da mesma pessoa, quando confrontada a do recibo com aquela constante da lista de presença, sem indicação de tenham sido feitas a rogo (caso do Sr. Maurício Nunes de Melo: recibo à fl. 1.042 – Anexo 2 e lista de presença à fl. 310 – Anexo 2);

e) recibos de nº 1 a 30 (fls. 683-687 e 693-702) com indicação de data 'dezembro 2006' **versus** recibos posteriores, de nº 31 a 40, com indicação de data 'dezembro 2005' (fls. 688-692), lembrando que a vigência do convênio expirou em 9/4/2006;

f) recibos com assinaturas diferentes para a mesma pessoa, sem indicação de tenham sido feitas a rogo (confrontar recibos com o nome 'Osmar Miranda Felício', às fls. 1.936, 1.941 e 1.947 – Anexo 2), o que sinaliza a presença de fortes indícios de ocorrência do crime previsto no art. 298 do Código Penal (falsidade material).

111. Destaque-se que há precedente deste Tribunal que, à vista da evidente constatação da falsidade de documento presente em processo que tramitou na Corte de Contas, reconheceu esse ilícito mesmo sem ter sido precedido de perícia técnica, conforme se verifica do excerto do voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues ao relatar o Acórdão 528/2002-TCU-1ª Câmara:

‘(...) a falsidade do recibo fl. 10 do anexo 1 dispensa a realização de perícia técnica, uma vez que é evidente ao homem comum, não obstante a afirmação do embargante de que o documento lhe teria sido entregue por cópia autenticada no verso pela Câmara Municipal. (grifos nossos)’

112. O rol de inconsistências anteriormente apontado tornaria frágil a força probatória do conjunto dos recibos, como prova em benefício dos responsáveis nestes autos, caso os pagamentos para assentados que frequentaram os supostos cursos, encontros e oficinas pudessem, por hipótese, ser aceitos como despesas legítimas do convênio, caso tivessem sido previstas em seu plano de trabalho e projeto básico (o que não ocorreu).

113. Assim, os recibos assinados por possíveis beneficiários dos cursos e oficinas que a Anara supostamente promoveu para cumprir os objetivos do Convênio CRT/DF 58.100/2005 não podem ser aceitos como despesas legítimas desse ajuste, por não haver credibilidade nesse conjunto probatório (sob o qual paira a suspeita de cometimento do crime de falsidade material em parte dos recibos ou mesmo em sua totalidade), o que, mais uma vez, indica a atuação de má-fé do Sr. Bruno Maranhão neste processo. Idêntica conclusão serve para as listas de presença acostadas aos autos.

114. Destaque-se que diversos dos beneficiários dos pagamentos efetuados pela Anara, conforme nomes que constam da relação de pagamentos do convênio (fls. 49-131 - Anexo 3), também figuram como réus na Ação Penal nº 0022134-31.2006.4.01.3400, autuada em 24/7/2006, em curso na 10ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (fls. 512/518-verso).

115. Essa ação foi proposta pelo Ministério Público Federal contra 108 militantes do MLST que invadiram, em 6/6/2006, sob a liderança do Sr. Bruno Maranhão, as dependências da Câmara dos Deputados, provocando danos ao patrimônio dessa Casa Legislativa e ferimentos em servidores públicos (vide notícia oriunda do site da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/90251.html>>).

116. O quadro a seguir demonstra que muitos dos militantes do MLST que participaram da invasão em junho de 2006 foram, poucos meses antes, beneficiados com recursos públicos oriundos dos cofres do Incra:

Nº	Réus na ação penal nº 0022134-31.2006.4.01.3400	Nome consta na relação de pagamentos do convênio nº 58.100/2005?
1	Acácio Severino de Sousa	
2	Agnelo de Oliveira Souza	
3	Aldeci Barbosa de Souza	SIM
4	Anderson José de Lima Silva	SIM
5	Andre Ribeiro dos Santos	SIM
6	Antonio José Arruti Baqueiro	
7	Antonio Roberto Dias	SIM
8	Arildo José da Silva	
9	Benilson José da Silva	SIM
10	Bruno Costa de Albuquerque Maranhão	
11	Celso dos Reis Goulart	
12	Cícero Joaquim dos Santos	
13	Claudio Cristiano Gomes da Silva	
14	Cleomar da Silva Gomes	
15	Cosme José dos Santos	SIM
16	Cristiano dos Santos	

Nº	Réus na ação penal nº 0022134-31.2006.4.01.3400	Nome consta na relação de pagamentos do convênio nº 58.100/2005?
17	Danilo de Faria Barros	
18	Davi Pereira da Silva	SIM
19	Délson Rodrigues Gea de Farias	
20	Donizete Pereira da Silva	
21	Edilson Coutinho da Silva	
22	Edmilson de Oliveira Lima	
23	Elci Soares Barbosa	
24	Elisângela Maria Simão Soares	
25	Eriberto Henrique Mendes	
26	Erivan Coutinho da Silva	
27	Ezequiel José do Nascimento	SIM
28	Fabio Neves	
29	Fabio Roberto Gomes dos Santos	
30	Francielle Denizia Asencio	
31	Francisco Caninde de Oliveira de Lima	
32	Francisco Gilson do Nascimento Rodrigues	
33	Francisco Henrique de Sousa	SIM
34	Gevalso de Souza Nascimento	
35	Gilberto da Silva Soares	
36	Givam rosa Sobrinho	
37	Idalio José Candido	SIM
38	Irani de Jesus de Franca	SIM
39	Iranilson Nunes da Silva	
40	Isabel Pereira Pinto	
41	Ismael Costa	SIM
42	Ivan Costa de Franca	
43	Ivanaldo Braz de Souza	
44	Jaiston Ferreira da Silva	
45	Jean Gomes da Silva	SIM
46	João Batista Rodrigues	
47	João de Oliveira Lima	
48	João Lucas Filho	
49	João Maria Macedo	SIM
50	Joaquim Carlos de Oliveira Souza	
51	Joel Muller	SIM
52	José Benedito da Silva Filho	
53	José Erinaldo Branes Galdino	SIM
54	José Francinildo da Silva	
55	José Freire	SIM
56	José Heleno de Melo	
57	José Luiz Braguim	
58	José Neilton Ferreira dos Santos	
59	José Pereira da Silva	SIM
60	José Vanderlei Rodrigues Coelho	
61	José Xavier	SIM
62	Julio Cesar da Silva	SIM

Nº	Réus na ação penal nº 0022134-31.2006.4.01.3400	Nome consta na relação de pagamentos do convênio nº 58.100/2005?
63	Leone Salustiano de Castro	
64	Luciano Batista Serra Filho	
65	Luiz de Oliveira Lima	SIM
66	Luizmar Antonio Venâncio	
67	Manoel Felix de Brito	
68	Manoel Messias Pinheiro da Costa	
69	Marcio Vieira de Andrade	SIM
70	Marco Antonio Praxeres	
71	Marco Aurélio da Silva	
72	Marcos de Oliveira Lima	
73	Marcos Junior dos Santos	SIM
74	Maria Cícera Paixão da Silva	
75	Maria Conceição da Silva	
76	Maria José dos Santos	SIM
77	Maria Lucia de Barros	
78	Mauricio Veroneze	
79	Milton Leite Cavalcante	
80	Monica Cybelle Martins de Albuquerque	
81	Normalina Vieira de Jesus	
82	Olivar José Carrijo	SIM
83	Olivio Faciroli Sobrinho	
84	Osmail Teixeira	SIM
85	Osmar Dias	SIM
86	Paulo Celestino da Silva	
87	Paulo Cesar Batista	
88	Pedro Martins do Carmo	
89	Robson Rodrigues Monteiro	
90	Rosalina de Fátima Gregorato	
91	Rosilene Nascimento dos Santos	
92	Rui Laerte de Oliveira	
93	Samuel Ferreira dos Santos	
94	Silas Candido Lourenço	
95	Solange Barbosa	SIM
96	Sonilda Soares Rocha Silva	SIM
97	Thiago do Nascimento Bezerra	
98	Vagner Genaro	
99	Valdeci Rodrigues da Silva	SIM
100	Valdecir Pereira dos Santos	SIM
101	Valdemar de Oliveira	
102	Valdir Batista Costa	
103	Vilmar da Silva	SIM
104	Waldemar Nogueira	
105	Washington Divino Rodrigues de Sousa	SIM
106	Welinton Aparecido Lopes Diniz	
107	Willians José Nascimento	
108	Zita Alves Soares	

117. A ONG, em vez de realizar despesas para promover os cursos, oficinas e encontros com relação aos quais havia se comprometido junto ao Incra, incentivando os possíveis beneficiários a frequentá-los (arcando com o deslocamento, a estadia e a alimentação dessas pessoas, por exemplo), o que seria mais usual e econômico, preferiu dar aos assentados 'bolsas' ou 'ajudas de custo' para que cada um se responsabilizasse por esses gastos (supondo que os recibos espelham os supostos pagamentos) e/ou, possivelmente, para que essas pessoas recebessem alguma forma de 'remuneração' para participar de ações do MLST (a exemplo da citada invasão).

118. ARGUMENTO/INDICAÇÃO N° 6: 'Ademais, é imperioso na busca do esclarecimento anexar relatório das atividades dos cursos nos polos de desenvolvimento. (Doc. 20734 [2734] a 2.849)' (fl. 479).

119. Diversos relatórios de atividades foram juntados às fls. 2.770-2.887 do Anexo 2 desta TCE. Trata-se de documentos que mencionam supostas ações realizadas pela Anara nos Estados do Maranhão (Municípios de Imperatriz, Estreito, Cidelândia e São Francisco do Brejão) e Pernambuco (Municípios de Cabo de Santo Agostinho e Escada).

120. ANÁLISE: nenhum dos relatórios está assinado, o que demonstra que o Sr. Bruno Maranhão (que os acostou aos autos) sequer leu, com atenção, os termos do acórdão por meio do qual sua citação, juntamente com a dos demais responsáveis, foi determinada.

121. Assim dispôs o Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário:

'9.1. determinar a citação do Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e do Sr. Edmilson de Oliveira Lima, respectivamente, Coordenador-Presidente e Coordenador-Secretário da Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária, à época dos fatos, solidariamente com a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária - Anara, para que apresentem suas alegações de defesa ou recolham aos cofres públicos, com os devidos acréscimos legais calculados desde a data do repasse até o efetivo recolhimento, os valores abaixo discriminados, devidos em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados mediante Convênio CRT/DF 58.100/2005, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária - Anara, em face da não aprovação da prestação de contas, devido às seguintes pendências:

9.1.1. relatório do cumprimento do objeto por parte da Anara sem assinatura;

9.1.2. anexos III (Relatório de Execução Físico-Financeira), IV (Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa) e V (Relação de Pagamentos) sem assinatura;

122. Além de não estarem assinados, da leitura desses documentos percebe-se tão somente a presença de textos genéricos, com afirmações oriundas do senso comum, que não são minimamente capazes de demonstrar o cumprimento do objeto do convênio. Em muitas passagens, os textos estão sem sentido ou conclusão lógica, considerando o que seria esperado de um relatório que descrevesse a realização e o desfecho/encaminhamento de uma oficina, um curso ou um encontro (ações previstas no plano de trabalho e no projeto básico - fls. 2-26).

123. A impossibilidade de dar crédito aos relatórios de atividades anexados aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão, a título de novos elementos de defesa, é reforçada pela constatação de que há fortes indícios de que tais documentos foram preparados apenas para SIMULAR uma fictícia prestação de contas do convênio.

124. Da leitura do 'Relatório Polo Semiárido: Convênio Anara-Incra - Projeto de Reestruturação dos Assentamentos de Reforma Agrária Paulo Farias - Fase III' (fls. 2842-2851 - Anexo 2) conclui-se pela absoluta impossibilidade de se considerar idôneos esse e os demais relatórios de atividades, tendo em vista o seguinte texto constante do mencionado relatório: 'CONCLUSÃO: ? SE ACHAR QUE DEVE TER ESCREVE AE QUALQUER COIS[A] POLÍTICA QUE TA BOM'. (grifo nosso)

125. Houve, portanto, a possível preparação de relatórios de atividades fictícios pelo Sr. Bruno Maranhão (ou por terceiros, a seu pedido, considerando que esse responsável acostou essa documentação aos autos), que não comprovam a realização dos cursos, oficinas e encontros neles indicados e, muito menos, que tais eventos tenham sido custeados com recursos do Convênio CRT/DF 58.100/2005. Esses documentos foram empregados pelo responsável na tentativa infrutífera de enganar o TCU nesta fase de apreciação de alegações de defesa, o que caracteriza atitude de má-fé de sua parte.

126. Destaque-se que em suas alegações de defesa (iniciais, às fls. 429-437), o Sr. Bruno Maranhão reconheceu que ‘a análise do cumprimento do objeto, portanto deve ser balizado pela realização ou não das diversas oficinas e atividades propostas, bem como do conteúdo nelas ministrados e executados’ (fl. 436). Os relatórios de atividades por ele juntados aos autos não lograram êxito, contudo, em comprovar o cumprimento do objeto do convênio.

127. ARGUMENTO/INDICAÇÃO N° 7: ‘Demonstrativo dos pagamentos de salários de funcionários que participaram para consecução do objeto do convênio. (Doc. 2850 a 20896 [2896])’ (fl. 480).

128. Às fls. 2.888-2.924 do Anexo 2 destes autos estão acostados diversos documentos intitulados ‘demonstrativo de pagamento de salário’ ou ‘recibo de pagamento de salário’, relativos a pagamentos de salários de funcionários da Anara no período de agosto de 2005 a março de 2006.

129. ARGUMENTO/INDICAÇÃO N° 8: ‘Outrossim, colacionamos folhas de pagamento do período de vigência do convênio (janeiro a abril/06). (Doc. 208976 [2897] a 20937 [2937])’ (fl. 480).

130. As folhas de pagamento da Anara do período de janeiro a abril de 2006 foram acostadas às fls. 2.925-2965 do Anexo 2 destes autos. Além desses meses, citados pelo responsável, a vigência do convênio alcançou, também, o mês de dezembro de 2005 (vigência do ajuste de 9/12/2005 a 9/4/2006).

131. ANÁLISE em conjunto dos Argumentos/indicação n° 7 e 8: os documentos mencionados apenas demonstram a possível retribuição mensal pecuniária a empregados da Anara, inclusive em períodos fora da vigência do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (caso dos contracheques).

132. Conforme análise empreendida no Argumento/indicação n° 2 (item 33 e ss.), não há como acolher os demonstrativos e os recibos de pagamento de salários, bem como as folhas de pagamento, como elementos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos do convênio em seu objeto. Tais documentos indicam a utilização de recursos do convênio pela Anara para arcar com suas despesas administrativas, inclusa sua folha de pagamento, gasto que não foi considerado regular, por caracterizar desvio de finalidade.

133. ARGUMENTO/INDICAÇÃO N° 9: ‘Com vistas a demonstrar que o convênio foi criterioso em toda a sua inteireza, anexamos exemplar da Cartilha Empresa Agrícola Comunitária. (Doc. 2938 a 20952 [2952])’ (fl. 480 – grifo do original).

134. A cópia de um texto que poderia dar origem a uma cartilha impressa, visto ser formado por capa com impressão na frente e mais sete páginas com texto na frente e no verso, foi juntada às fls. 2.966-2.973 (incluso o verso) do Anexo 2 destes autos.

135. ANÁLISE: não foi anexado a este processo um exemplar impresso desse material, para comprovar que houve sua produção em gráfica.

136. Caso tivesse sido acostado a esta TCE referido exemplar, poderia restar justificado (ao menos em princípio, caso houvesse outros indícios da licitude da despesa, como a comprovação da distribuição ao seu público-alvo), o gasto de R\$ 36.000,00, atinente à confecção de 6.000 cartilhas por parte da L & M Gráfica e Editora Ltda. ME, contratada pela Anara, conforme atesta a Nota Fiscal n° 0813, datada de 22/12/2005 (fl. 119 – Anexo 2).

137. O produto fornecido pela L & M Gráfica e Editora à Anara, pago com recursos do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (vide comprovante de pagamento à editora, datado de 25/1/2006 -

fl. 26 do Anexo 2), foi assim descrito na referida nota fiscal: 'Cartilhas no tamanho ofício (fechado) com 68 páginas em papel apergaminhado 90 gramas (...)' (grifo nosso).

138. A descrição supra não confere com a 'cartilha' anexada aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão, não havendo, portanto, como aceitar esse documento como prova de suposta despesa realizada no convênio sob análise nesta TCE.

139. A cópia da 'cartilha' que se encontra às fls. 2.966-2.973 do Anexo 2 deste processo nada mais é que a reprodução de um livreto amplamente utilizado pela Anara e pelo MLST, que com aquela se confunde, e não um produto gerado para atender exclusivamente ao Convênio CRT/DF 58.100/2005 (vide menção a essa cartilha e ao contexto geral do MSLT na qual esse material se insere na dissertação de mestrado disponível em <http://www.bdtf.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_arquivos/8/TDE-2011-05-17T153639Z-3705/Publico/3613.pdf>).

140. De qualquer modo, conclui-se que o Sr. Bruno Maranhão não acostou aos autos elemento de defesa capaz de diminuir o débito a ele imputado (solidariamente com outros responsáveis), o que poderia ter ocorrido caso fosse comprovada a impressão de cartilhas no montante previsto no projeto básico (fl. 22), no total de R\$ 72.000,00, correspondente à distribuição de 1.000 cartilhas em 12 polos.

141. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 10: 'Levado pela necessidade de trazer a essa Corte de Contas todos os esclarecimentos necessários sobre o desempenho desse convênio sob a nossa responsabilidade, trazemos o Ofício nº 26/2011-P, datado de 31/01/11, da lavra do Presidente do INCRA Dr. Rolf Hackbart, onde de forma peremptória contempla a execução de vários convênios celebrados com a ANARA, dentre eles o objeto deste processo. (Doc. 2.953 a 2.969)' (fl. 480).

142. O responsável remeteu ao TCU cópia do Ofício nº 26/2001-P, de 31/1/2011 (fl. 2.974 – Anexo 2), acompanhado de cópia dos seguintes relatórios:

a) 'Relatório Final das Atividades de Acompanhamento dos Convênios Celebrados entre Incra e Anara' (fls. 2.975-2.979-verso – Anexo 2);

b) 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', relativo ao Convênio CRT/DF 111.000/2003 (Siafi nº 489114), tratado no TC 013.299/2006-0 (fl. 2.980 – Anexo 2);

c) 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', relativo ao Convênio CRT/DF 42.900/2004 (Siafi nº 509402), tratado no TC 013.299/2006-0 (fls. 2.981-2.982 – Anexo 2);

d) 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', relativo ao Convênio CRT/DF 51.800/2005 (Siafi nº 522621), tratado no TC 013.299/2006-0 (fl. 2.983 – Anexo 2);

e) 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', relativo ao Convênio CRT/DF 58.100/2005 (Siafi nº 531854), tratado nesta TCE (fls. 2.984-2.985 – Anexo 2).

143. ANÁLISE: a seguir, serão analisados os documentos mencionados nas letras 'a' e 'e' do item precedente (considerando que os relatórios citados nas letras 'b' a 'd' referem-se a convênios que estão sob análise no TC 013.299/2006-0).

144. O 'Relatório Final das Atividades de Acompanhamento dos Convênios Celebrados entre Incra e Anara', entre os quais se inclui o convênio objeto desta TCE, foi elaborado no âmbito da Divisão de Estruturação dos Assentamentos (DDI-2), que pertence à Coordenação-Geral de Infraestrutura (DDI) da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos (DD) do Incra.

145. Esse relatório sintetiza observações de diversas equipes do Incra que visitaram **in loco**, no ano de 2009, assentamentos que teriam sido atendidos por ações da Anara, por terem constado de algum dos quatro convênios firmados entre a ONG e a autarquia.

146. Após entrevistarem, três anos após o final da vigência do último convênio firmado entre o Incra e a Anara, lideranças dos assentamentos e assentados, solicitarem cópias de listas de presença que teriam sido assinadas por pessoas que participaram de encontros, oficinas e cursos supostamente oferecidos pela ONG e obterem cópias de outros documentos relacionados à possível realização desses eventos, os servidores do Incra concluíram pela total execução dos Convênios 111.000/2003, 42.900/2004, 51.800/2005 e 58.100/2005.

147. Quando esse relatório final foi elaborado no âmbito do Incra, em 6/4/2010, o TCU já havia determinado a citação da Anara e de seus dirigentes com relação aos Convênios CRT/DF 58.100/2005 (vide Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário) e 111.000/2003, 42.900/2004 e 51.800/2005 (vide Acórdão 387/2009-TCU- Plenário).

148. Todos os convênios mencionados no relatório final estavam, portanto, à época em que esse documento foi finalizado, sendo objeto de questionamentos do TCU junto ao conveniente e a seus dirigentes, além de as irregularidades terem provocado a audiência de diversos gestores do Incra. Não obstante, não há qualquer menção a este processo e ao TC 013.299/2006-0 no citado relatório.

149. Mesmo sem haver a manifestação expressa quanto ao acolhimento, ou não, das conclusões constantes do relatório final por parte dos titulares da DDI e da DD, esse documento foi encaminhado pelo então presidente do Incra, Sr. Rolf Hackbart, que sabia da existência desta TCE e do TC 013.299/2006-0, ao Sr. Bruno Maranhão.

150. O então titular da autarquia encaminhou, portanto, as informações solicitadas pelo dirigente da Anara sem ter feito qualquer ressalva quanto às conclusões constantes do relatório final, em especial quanto à existência de TCEs que envolviam os quatro convênios (não obstante tal informação ser de conhecimento do Sr. Bruno Maranhão).

151. O segundo documento a ser analisado, o 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', atinente ao Convênio CRT 58.100/2005 (fls. 2.984-2.985 – Anexo 2), foi assinado em 26/1/2011 pela Sra. Maria Mota Pires, chefe da DDI-2. A referida servidora atestou a integral execução das ações previstas no convênio e, inclusive, recomendou a continuidade dos ajustes com a Anara, mesmo após terem se passado mais de cinco anos da assinatura do último ajuste entre a autarquia e a ONG.

152. Não obstante a inexistência de menção expressa do 'Relatório Final das Atividades de Acompanhamento dos Convênios Celebrados entre Incra e Anara' no bojo do 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', percebe-se que este relatório teve como base aquele, à vista da disposição sequencial desses documentos no Processo Incra nº 54000.002167/2005-57, obtido via diligência junto à autarquia (fls. 255-256 – Anexo 3).

153. Além disso, na 'Informação DDI-2 Nº [numeração não visível na cópia]', de 29/4/2011 (fls. 257-260 – Anexo 3), confirma-se que a Sra. Maria Mota Pires atestou a completa execução do Convênio CRT 58.100/2005 com base no 'Relatório Final das Atividades de Acompanhamento dos Convênios Celebrados entre Incra e Anara'.

154. Não obstante os documentos do Incra anteriormente mencionados atestarem a suposta execução e o correto cumprimento do objeto do Convênio CRT 58.100/2005 (bem dos outros três convênios firmados entre a autarquia e a Anara), não há como aceitá-los como elementos capazes de justificar o bom emprego dos recursos do referido ajuste.

155. Os relatórios produzidos no âmbito da DDI-2 não foram fundamentados nas regras constantes da IN STN 1/1997 e não estabeleceram o nexo entre as supostas ações realizadas pela Anara e os recursos que as teriam custeado, não sendo, em consequência, documentos hábeis a comprovar o regular emprego dos recursos federais.

156. O relatório final pode ser identificado como algo semelhante a uma 'pesquisa social', que utilizou técnicas de entrevista, observações em campo etc., que não se presta ao contexto da análise de uma prestação de contas cuja norma norteadora é a IN STN 1/1997.

157. O teor do 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio', assinado pela Sra. Maria Mota Pires, por sua vez, chega a ser surpreendente e inusitado.

158. A servidora foi multada pelo TCU em R\$ 4.000,00, no âmbito do TC 013.299/2006-0, cf. item 9.2 do Acórdão 387/2009-TCU-Plenário, em razão de não ter fiscalizado, na condição de gerente do Convênio CRT/DF 111.000/2003, a execução do ajuste dentro do prazo regulamentar e por ter aprovado sua execução física sem que restasse comprovado o cumprimento do objeto, conforme dispõem os art. 23 e 31, inciso I, § 1º, da IN STN 1/1997.

159. Destaque-se que a servidora vem recolhendo a multa aos cofres do Tesouro Nacional nos termos do parcelamento que lhe foi deferido por meio do Acórdão 1.501/2011-TCU-Plenário.

160. Em janeiro de 2011, ao ter atestado a completa execução do Convênio CRT 58.100/2005, sem ter se norteado pelas regras da citada IN - mesma irregularidade que já havia cometido em relação ao Convênio CRT/DF 111.000/2003 - e com base apenas no relatório de seus subordinados, preponderantemente baseado em meras entrevistas e impressões oriundas de observações em campo, a servidora demonstra que a multa que lhe foi imposta pelo TCU não alcançou a efetividade esperada, em termos punitivos e/ou preventivos.

161. De qualquer modo, considerando que a servidora já foi apenada pelo Tribunal por fato análogo relacionado a outro convênio e que o custo do controle poderia superar o benefício esperado, de aplicação de novas sanções à Sra. Maria Mota Pires, não será proposta qualquer medida para ouvir essa servidora por essa nova irregularidade.

162. Quanto ao conteúdo do 'Relatório Final das Atividades de Acompanhamento dos Convênios Celebrados entre Incra e Anara' e do 'Relatório de Cumprimento do Objeto de Convênio' servirem à defesa do Sr. Bruno Maranhão e dos demais responsáveis citados nesta TCE, deve-se lembrar que a jurisprudência desta Corte de Contas firmou-se no sentido de que o TCU exerce sua competência de forma independente e não se vincula a pareceres de concedentes ou repassadores de recursos públicos federais ou a decisões de Tribunais de Contas Estaduais, em sede de análise de prestação de contas de convênios.

163. Exemplo de manifestação do Plenário desta Corte de Contas corroborando esse entendimento pode ser verificado no Acórdão 1.553/2011, em cuja proposta de deliberação o relator, Ministro Marcos Bemquerer Costa, destacou:

'9. Quanto ao argumento de que outros órgãos públicos teriam aprovado as referidas contas, deve-se enfatizar que a atuação do TCU não se vincula a pareceres pretéritos de pessoas diversas, pois a competência deste Tribunal assenta-se na Constituição Federal (arts. 70/74), e sua atuação é independente, sem embargo de consignar a possibilidade de a Corte de Contas subsidiar-se em pronunciamentos do Controle Interno ou concedente, conforme o caso, para deslinde dos feitos submetidos à sua apreciação.'

164. Assim, os dois relatórios anteriormente mencionados não são capazes de demonstrar a correta execução e o consequente cumprimento do objeto do Convênio CRT 58.100/2005, visto que a apuração promovida pelo TCU nesta TCE, independente das visitas *in loco* promovidas pelo Incra em 2009 e das respectivas conclusões, abriu a possibilidade de os responsáveis demonstrarem o bom emprego dos recursos federais perante o órgão de controle externo, o que não ocorreu.

165. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 11: 'Desde já pugnamos por apresentar a posteriori cópias dos extratos da conta corrente nº 11117-1, Ag. 0007-8, Banco do Brasil. Esclarecemos que o ora signatário já requereu ao Banco do Brasil a exibição desses documentos. (Doc. 2.970 a 2.970)' (fl. 480).

166. O último elemento acostado aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão, às fls. 483-498, desacompanhado de qualquer argumentação específica (precedido apenas da petição de requerimento de juntada da documentação, à fl. 482), refere-se à cópia do extrato da conta específica do Convênio CRT/DF 58.100/2005, abrangendo movimentos no período de 14/12/2005 a 22/6/2006 (além, portanto, do prazo final de vigência do convênio, que ocorreu em 9/4/2006).

167. No Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário, os questionamentos constantes da citação dos responsáveis relacionados à conta bancária específica do convênio foram os seguintes:

'9.1.3. ausência do anexo VII (Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária), que inviabiliza a análise da prestação de contas.'

168. *ANÁLISE: conforme destacado à fl. 203, no Relatório da Comissão de TCE, instaurada pela Portaria/Incra/P/N nº 8/2007, de 5/2/2007, 'o extrato bancário não foi apresentado' pela Anara ao órgão concedente nem na fase de prestação de contas, nem na fase interna da TCE.*

169. *O coordenador-presidente da Anara somente providenciou cópia do extrato da conta bancária específica do convênio para responder às alegações de defesa nesta TCE (inclusive de modo intempestivo, a título de novos elementos de defesa, após ter se encerrado o prazo de apresentação de suas alegações de defesa).*

170. *Há cinco anos, aproximadamente, o Incra havia solicitado ao Sr. Bruno Maranhão, por meio do Ofício nº 116/2006/DD-Incra, de 29/9/2006 (fls. 119-120), que encaminhasse à autarquia, entre outros elementos, cópia do referido extrato, para que fosse possível efetuar a análise da prestação de contas do convênio. Embora tenha atestado o recebimento desse expediente de próprio punho, em 9/10/2006 (fl. 119), o responsável não atendeu ao requerimento do órgão concedente.*

171. *No Relatório da Comissão de TCE (fls. 192-212), os servidores do Incra que assinaram esse documento ressaltaram que (fls. 203-204):*

'39. O extrato bancário não foi apresentado, e assim sendo, não é prudente proceder análise da prestação de contas, sem elemento de vital importância.

40. Aliás, sem o extrato bancário, torna-se impossível fazer o confronto entre a relação de pagamentos (Anexo V, fls. 06/88), vez que esta é espelho daquele.

(...) 46. A prestação de contas não está completa, portanto sem condições técnicas de serem analisadas.'

172. *Na análise levada a efeito nesta TCE verificou-se, a partir das principais saídas de recursos da conta específica do convênio (débitos), que:*

a) os pagamentos de maior materialidade foram efetuados por meio de movimentações sob a denominação de 'folha de pagamento' (total de R\$ 525.849,28), 'pagtos diversos autorizados' e 'saque contra recibo' (operação realizada diretamente no caixa do banco), sendo que essas duas últimas espécies, que inviabilizam o controle, estão detalhadas a seguir:

<i>FORMA DE MOVIMENTAÇÃO (descrição do campo 'histórico' do extrato bancário)</i>	<i>DATA</i>	<i>VALOR (R\$)</i>
<i>'pagtos diversos autorizados'</i>	<i>19/12/2005</i>	<i>259.260,00</i>
<i>'pagtos diversos autorizados'</i>	<i>2/1/2006</i>	<i>78.384,62</i>
<i>'saque contra recibo'</i>	<i>10/1/2006</i>	<i>73.157,38</i>
<i>'saque contra recibo'</i>	<i>10/1/2006</i>	<i>104,00</i>
<i>'pagtos diversos autorizados'</i>	<i>25/1/2006</i>	<i>450.254,44</i>
<i>TOTAL</i>		<i>861.160,44</i>

b) parte significativa dos gastos se deu sob a forma de 'cheque' ou 'pagamento fornecedor', conforme tabela a seguir:

<i>FORMA DE MOVIMENTAÇÃO (descrição do campo 'histórico' do extrato bancário)</i>	<i>DATA</i>	<i>VALOR (R\$)</i>
<i>'cheque' (nº 850001)</i>	<i>1º/2/2006</i>	<i>102.032,93</i>
<i>'cheque' (nº 850002)</i>	<i>3/2/2006</i>	<i>16.860,08</i>
<i>'cheque pago em outra agência' (nº 850003)</i>	<i>22/2/2006</i>	<i>1.637,50</i>
<i>'pagamento fornecedor'</i>	<i>22/2/2006</i>	<i>12.630,00</i>
<i>'pagamento fornecedor'</i>	<i>22/2/2006</i>	<i>1.755,00</i>
<i>'cheque pago em outra agência' (nº 850004)</i>	<i>2/3/2006</i>	<i>74.020,21</i>
<i>'pagamento fornecedor'</i>	<i>10/3/2006</i>	<i>6.459,66</i>
<i>'pagamento fornecedor'</i>	<i>24/3/2006</i>	<i>12.630,00</i>
<i>'pagamento fornecedor'</i>	<i>28/3/2006</i>	<i>1.755,00</i>
<i>'cheque pago em outra agência' (nº 850005)</i>	<i>3/4/2006</i>	<i>79.749,98</i>

<i>FORMA DE MOVIMENTAÇÃO</i> <i>(descrição do campo 'histórico' do extrato bancário)</i>	<i>DATA</i>	<i>VALOR (R\$)</i>
<i>'pagamento fornecedor'</i>	<i>6/4/2006</i>	<i>65.000,00</i>
<i>'cheque compensado' (nº 850006)</i>	<i>6/4/2006</i>	<i>1.053,59</i>
<i>TOTAL</i>		<i>375.583,95</i>

c) vários débitos ocorreram por meio de transferência eletrônica disponível (TED) ou emissão de 'DOC', sem a possibilidade de aferir sua destinação;

d) diversos débitos custearam o pagamento de tarifas bancárias, o que é vedado pelo art. 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997.

173. Estando presentes a esta TCE a relação de pagamentos (fls. 49-131 – Anexo 3), o relatório de execução físico-financeira (fl. 47 – Anexo 3), o relatório de receita e despesa (fl. 48 – Anexo 3) e o extrato da conta bancária específica do convênio, efetivou-se confronto entre esses elementos para verificar se os créditos e os débitos dessa conta espelhavam as informações constantes na relação e nos relatórios citados e, em consequência, atestavam a correção dos dispêndios do convênio.

174. A singeleza do relatório de execução físico-financeira e do relatório de receita e despesa, nenhum dos dois assinado por responsáveis da Anara, conduziram, de pronto, ao entendimento de que tais documentos não serviriam para qualquer análise capaz de indicar como os recursos do convênio foram empregados.

175. Restando a relação de pagamentos e o extrato da conta bancária específica do convênio, o confronto entre esses documentos (junto com as demais evidências presentes nos autos) levou às seguintes conclusões:

a) os gastos com 'folha de pagamento' foram rechaçados como despesas legítimas do convênio nos termos da análise efetivada nos Argumentos/indicações nº 2, 7 e 8 desta instrução (itens 33 a 64 e 127 a 132);

b) os 'pagtos diversos autorizados' e os 'saques contra recibo', embora não permitam o exato rastreamento de seus beneficiários, possivelmente serviram ao pagamento de funcionários da Anara, conclusão a qual se chega confrontando-se as datas do extrato bancário com aquelas dos comprovantes de saídas de recursos da conta bancária do convênio (vide análise do Argumento/indicação nº 2 – item 33 e ss. desta instrução), o que implica despesa ilegítima;

c) os cheques que constam do extrato bancário, dos quais não se têm cópia nos autos, não são mencionados na relação de pagamentos do convênio, não sendo, portanto, conhecido o destino dos respectivos desembolsos;

d) dos seis movimentos denominados de 'pagamento fornecedor' no extrato da conta bancária, apenas um, no valor de R\$ 65.000,00, com data de 6/4/2006, tem seu correspondente registro na relação de pagamentos, qual seja, uma fatura (não assinada) que supostamente teria sido emitida pela empresa Nassau Viagem e Turismo Ltda.

176. A fatura mencionada na letra 'd' (uma entre as seis que foram emitidas pela empresa Nassau Viagem e Turismo) foi rejeitada como despesa legítima do convênio, conforme análise efetivada no Argumento/indicação nº 4 desta instrução (vide itens 75 a 79).

177. A cópia do extrato bancário não evidenciou, em suma, quando confrontada com outros documentos relacionados ao convênio (a exemplo da relação de pagamentos), a regular aplicação dos recursos federais.

178. ARGUMENTO/INDICAÇÃO Nº 12: 'Trazemos também ao conhecimento deste Tribunal as dificuldades que o ora defendente tem tido na obtenção dos documentos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio CRT/DF 58.100/2005 – Siafi 531854, tudo porque não obstante reiteradas solicitações junto ao INCRA, até o presente momento não logramos êxito no nosso intento. Na tentativa incessante da obtenção de documentos e informações, juntamos requerimento da nossa lavra (Doc. 2.971 a 2.971)' (fls. 480/481).

179. Foi acostada à fl. 2.987 do Anexo 2 desta TCE cópia de expediente datado de 23/3/2011, por meio do qual o Sr. Bruno Maranhão solicitou ao Incra, em 5/4/2011 (data de protocolo do expediente na autarquia), cópia das prestações de contas dos Convênios CRT 111.000/2003, 42.900/2004, 51.800/2005 e 58.100/2005. Na mencionada correspondência, o referido responsável ressaltou: 'Já havíamos solicitado por diversas vezes essa demanda, mas não fomos atendidos.'

180. Embora o responsável não tenha juntado aos seus novos elementos de defesa cópia da prestação de contas do Convênio CRT/DF 58.100/2005, entregue pela Anara ao Incra em 23/8/2006, por meio de diligência à autarquia foi obtida cópia dos Processos Incra nº 54000.002167/2005-57 e 54000.001539/2006-17 (Anexo 3), os quais conformaram a referida prestação de contas.

181. A prestação de contas apresentada em 23/8/2006 pela Anara ao Incra foi constituída dos seguintes elementos:

- a) 'relatório de cumprimento do objeto', sem assinatura (fl. 46 – Anexo 3);
- b) 'relatório de execução físico-financeira', sem assinatura (fl. 47 – Anexo 3);
- c) 'relatório de receita e despesa' (denominado de 'Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa' no item 9.1.2 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário), sem assinatura (fl. 48 - Anexo 3);
- d) 'relação de pagamentos', sem assinatura (fls. 49-131 – Anexo 3);
- e) 'relação de bens', sem assinatura (fl. 132 – Anexo 3);
- f) cópias de notas fiscais, recibos, relatórios de atividades e listas de presença em eventos que teriam sido promovidos pela Anara (fls. 133-245 – Anexo 3).

182. A parte dessa documentação que, em princípio, poderia ter algum conteúdo probatório (no caso, os documentos indicados nas letras 'd' e 'e' do item precedente) já foi analisada nesta instrução no bojo dos novos elementos de defesa acostado aos autos pelo Sr. Bruno Maranhão. Determinados documentos, em especial a relação de pagamentos, constante da prestação de contas, mas não dos novos elementos de defesa, também subsidiaram a análise realizada ao longo desta instrução.

183. Destaque-se que a ausência de assinatura de responsáveis pela Anara no 'relatório de cumprimento do objeto', no 'relatório de execução físico-financeira', no 'relatório de receita e despesa' e a 'relação de pagamentos' constituíram irregularidades com itens específicos de citação nesta TCE (itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário), que até o momento permanecem sem justificativas por parte dos responsáveis.

184. O presente argumento/indicação (nº 12) não altera, portanto, as análises dos argumentos/indicações avaliados anteriormente.

REVELIA DO SR. EDMILSON DE OLIVEIRA LIMA, COORDENADOR-SECRETÁRIO DA ANARA

Citação por meio do Ofício 8ª Secex nº 595, de 23/11/2009 – fls. 416-417

185. Tendo em vista que o Sr. Edmilson Lima não apresentou alegações de defesa, embora tenha sido regularmente citado (cf. aviso de recebimento à fl. 426), deve ser declarada sua revelia nesta TCE, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO SR. ROLF HACKBART – EX-PRESIDENTE DO INCRA (fls. 320-323)

Audiência por meio do Ofício 5ª Secex nº 272/2007, de 19/4/2007 – fls. 317-318

186. Em instrução anterior neste processo (fls. 393-400) foi realizada a análise das razões de justificativa do ex-presidente do Incra, apresentadas em face da celebração do Convênio CRT/DF 58.100/2005, assinado em 7/12/2005 pelo Sr. Rolf Hackbart, quando a Anara encontrava-se em mora junto à autarquia com relação à prestação de contas de outros convênios firmados anteriormente, contrariando o art. 5º, inciso I e § 1º, inciso I, da IN STN 1/1997.

187. Considerando que há plena concordância deste AUFC com relação à análise e à conclusão apresentadas por esta unidade técnica na instrução às fls. 393/400, pela rejeição das

razões de justificativa do Sr. Rolf Hackbart, posicionamento que contou com a anuência da Secretária substituta da 8ª Secex (fl. 405), transcreve-se, a seguir, o texto constante dos itens 31 a 49 dessa instrução:

IV. ANÁLISE DA AUDIÊNCIA

31. Conforme já mencionado, o item 9.7 do Acórdão 387/2009 – Plenário, que julgou o TC 013.299/2006-0, determinou o desentranhamento daquele processo dos elementos referentes à audiência do Sr. Rolf Hackbart quanto à irregularidade associada ao Convênio CRT/DF 58.100/2005 e sua inclusão neste processo (TC 027.429/2008-5), ‘no qual estão sendo analisados os atos relativos ao mencionado convênio, devendo a unidade técnica considerar as razões de justificativa já apresentadas pelo responsável no exame de mérito’.

32. Como os documentos relativos à irregularidade no Convênio CRT/DF 58.100/2005 faziam menção a outras irregularidades analisadas no TC 013.299/2006-0, não foi feito o desentranhamento das peças conforme determinado, e sim, a juntada por cópia dos seguintes documentos: cópia do relatório de inspeção (fls. 279/316), do ofício de audiência (fls. 317/319) e das razões de justificativa apresentadas (fls. 320/323).

33. A audiência do senhor Rolf Hackbart, Presidente do Incra, foi promovida, mediante o Ofício nº 0272/2007-5ª Secex (fls. 317/319), de 19/04/07, pela celebração do Convênio CRT/DF 58.100/2005, em 07/12/2005, quando a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara já se encontrava em mora junto ao Incra quanto à prestação de contas de outros convênio firmados anteriormente, contrariando a IN/STN 01/97, art. 5º, inciso I c/c o § 1º, inciso I do mesmo artigo.

34. O responsável apresentou suas razões de justificativa, por meio do expediente de fls. 320/323, que podem ser assim resumidas:

- o Processo Administrativo INCRA 54000.002167/2005-57, relativo ao Convênio CRT/DF 58.100/2005, encontra-se revestido das peças exigidas pela IN/STN 01/97;

- antes da celebração do referido convênio, o processo seguiu o fluxo normal, permitindo-se a tramitação nas áreas responsáveis pelo pareceres, técnico e financeiro, e Procuradoria Jurídica. Os autos não trouxeram informações sobre quaisquer inconsistências que poderiam levar a indagações a respeito da viabilidade da celebração;

- relativamente ao convênio objeto da audiência, foi instaurada Tomada de Contas Especial no âmbito do Incra, efetivados e observados os devidos procedimentos (notificações e prazos), tendo sido concluída a fase interna. Posteriormente foi encaminhada à Secretaria Federal de Controle/Controladoria-Geral da União rumo à Egrégia Corte de Contas, cujo relatório do tomador junto nesta oportunidade;

- os termos de convênios são assinados com base em pareceres técnicos favoráveis e em razão da ausência de impedimento demonstrados nos autos;

- celebração do convênio somente foi realizada após a informação de que este possuía o detalhamento necessário e suficiente para a sua assinatura;

- as justificativas apresentadas devem ser acolhidas e consideradas suficientes para dar o amparo à celebração do instrumento de convênio com a Anara, considerando ainda o contido no art. 39 do Decreto 93.872/86.

35. ANÁLISE: As razões de justificativas apresentadas já foram analisadas e rejeitadas pela Unidade Técnica nos autos do TC 013.299/2006-0, inclusive com a anuência do Ministério Público junto ao TCU. Na oportunidade entendeu-se que os argumentos utilizados pelo responsável ‘não trataram do objeto da audiência, apenas informaram o trâmite do processo dentro do Incra e a atual situação do convênio’.

36. Concordamos com a análise procedida. Realmente o responsável não apresentou nenhum argumento que justificasse a celebração de convênio com entidade em mora em relação à prestação de contas de outros convênios.

37. Quanto à alegação que foi instaurada a devida TCE, vale lembrar que, caso fosse observada a legislação em vigor (art. 5º, inciso I c/c o § 1º, inciso I, da IN/STN 01/97) o convênio não

teria sido firmado e, por conseguinte, não haveria que se falar em TCE. E no que diz respeito ao argumento que as justificativas devem ser acolhidas considerando o art. 39 do Decreto 93.872/86, não vislumbramos correlação entre o citado dispositivo, abaixo transcrito, e a irregularidade imputada ao responsável, qual seja, assinatura de convênio com entidade que se encontrava em mora junto à Administração Pública.

DECRETO 93.872/86

Art. 39. Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos (Decreto-lei nº 200/67, art. 90).

Parágrafo único. O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional, decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

38. A análise desta TCE não pode ser realizada sem levar em consideração que o convênio em tela (CRT/DF 58.100/2005) faz parte de uma sequência de convênios celebrados entre o Incra e a Anara, com o objetivo de executar Projeto para Reestruturação Política, Econômica e Cultural dos Assentamentos de Reforma Agrária 'Paulo Farias'. Para executar o projeto, apresentado pela conveniente em 27/05/2003, foram celebrados os seguintes convênios:

- CRT/DF 111.000/2003, no valor de R\$ 250.000,00, repassados em 05/04/2004;*
- CRT/DF 42.900/2004, no valor de R\$ 1.122.394,50, repassados em 25/08/2004;*
- CRT/DF 51.800/2005, no valor de R\$ 1.976.226,00, repassados em 20/04/2005;*
- CRT/DF 58.100/2005, no valor de R\$ 2.471.712,00, R\$ 1.247.467,28, repassados em 12/12/2005; R\$ 1.000.000,00, em 01/02/2006 e R\$ 224.244,72, referentes à contrapartida.*

39. O detalhamento da tramitação das prestações de contas dos três convênios que antecederam ao analisado nesta TCE não deixa dúvidas que a assinatura do convênio CRT/DF 58.100/2005 foi um ato antieconômico que resultou dano ao erário, com flagrante descumprimento do art. 5º, inciso I c/c o § 1º, inciso I do mesmo artigo da IN/STN 01/97:

CONVÊNIO CRT DF 111.000/2003

- em 02/07/2004, foi encaminhado o Tele-fax/SD/Nº 64/2004 (fl. 363), a Bruno Costa Albuquerque Maranhão, Coordenador Presidente da Anara, informando que a vigência do convênio havia expirado em 21/05/2004 e o prazo para a apresentação da prestação de contas venceria em 19/07/2004;

- a prestação de contas foi entregue em 28/07/2004 (fl. 364). Na oportunidade verificou-se que a documentação não estava completa e, assim, solicitou-se, verbalmente, que fosse feita a complementação, de acordo com a Informação Setor de Convênios nº 027/05 (fls. 365/366), de 22/03/2005;

- a Anara encaminhou nova documentação, porém ainda insuficiente para possibilitar a análise conclusiva da prestação de contas. De acordo com o expediente acima mencionado, ainda faltava a apresentação dos extratos bancários, os quais já haviam sido solicitados mais de uma vez, verbalmente e por e-mail. Diante da omissão da conveniente, sugeriu-se o registro da inadimplência no Siafi;

- em 13/04/2005, a Anara encaminhou cópias dos extratos bancários e dos comprovantes de recolhimento do INSS e FGTS. Nesta mesma data, o Diretor de Programa, Roberto Kiel, por meio de Despacho (fl. 367), informa que 'não houve sanção à conveniente pois lhe foi concedido um prazo de tolerância até o final deste mês de abril' de 2005;

- após análise da prestação de contas, foi enviado o Tele-fax/SD/D/Nº 016/2005 (fl. 368), de 19/09/2005, informando ao responsável pela conveniente a existência das pendências abaixo relacionadas e concedendo-lhe o prazo de 20 dias para atendimento:

o Plano de Trabalho não está detalhado no indicador físico;

a prestação de contas não está de acordo com a IN/STN Nº 01/97;

só consta uma assinatura nos anexos III, IV e V;

- o anexo IV apresenta informações confusas;*
os depósitos na conta específica do convênio ultrapassa os recursos da contra partida programada;
a conveniente não efetuou os pagamentos por meio de cheque nominal a cada credor;
não consta notas fiscais e recibos no processo;
justificar os pagamentos realizados fora da vigência do convênio;
o valor do convênio ficou parado em conta, não foi aplicado em caderneta de poupança.
- *a Anara encaminhou nova documentação em 03/11/2005 (fls. 369/370) e em 02/12/2005 (fl. 371). Após a análise, foi aprovada a prestação de contas, em 05/12/2005;*
- 1. - a SFC, no Relatório de Auditoria nº 181356 (fls. 326/362), de 14/07/2006, considerou indevida a aprovação da prestação de contas do convênio, em vista da existência de depósitos não identificados, prática de pagamentos sem ser em cheques nominais, ausência de cópia de despachos adjudicatórios e homologatórios das licitações realizadas, movimentação bancária após o fim da vigência do convênio e não aplicação dos recursos no mercado financeiro e recomendou a reabertura da prestação de contas;*
 - 2. - em 02/03/2007, registrou-se a inadimplência da Anara no Siafi.*
 - 3. CONVÊNIO CRT/DF 42.900/2004*
em 24/03/2005, por meio do Telefax/DP/Nº 048/2005 (fl. 372), comunicou-se ao senhor Bruno Costa de Albuquerque Maranhão, Coordenador Presidente da Anara, que a vigência do convênio havia expirado em 17/01/2005, assim como o prazo para a apresentação da prestação de contas, em 18/03/2005, e que a entidade tinha de 30 dias para comprovar a regular aplicação dos recursos repassados;
como a entidade conveniente não se manifestou após o recebimento do expediente citado, autorizou-se o registro da inadimplência no Siafi, em 25/05/2005 (fl. 373/377);
em 21/06/2005, por meio do Ofício nº 011/2005 (fl. 378), a Anara encaminhou a prestação de contas ao Incra;
em 19/08/2005, foi encaminhado o Telefax/Incra/SD/D/Nº 008/2005 (fl. 379), acusando o recebimento da prestação de contas e informando sobre a necessidade de se fazer ajustes e apresentar documentação complementar;
conforme Informação SDTI/Equipe de ATES/nº 022/05 (fls. 380/381), de 23/11/2005, a Anara enviou nova documentação, por intermédio dos Ofícios 068/05 e 072/05, entretanto ainda ficou pendente a assinatura do relatório de execução físico-financeira;
após a análise da documentação apresentada, foi expedido o Tele-Fax/SD/D/Nº 39/2005 (fl. 382), em 29/12/2005, concedendo o prazo de 20 dias para que a Anara apresentasse justificativas/esclarecimentos para as pendências a seguir relacionadas, sob pena de ser registrada novamente a inadimplência no Siafi e instaurada Tomada de Constas Especial:
refazer a relação de pagamentos identificando o número dos cheques/documentos do banco, o número das notas fiscais/recibos correspondentes a cada cheque/transfêrencia e as rubricas de cada despesa;
comprovar como se deu a contratação dos profissionais, tendo em vista o item X do art. 28, da IN/STN/Nº 01/97;
apresentar cópias das guias de recolhimento dos impostos, encargos sociais, etc. tanto dos profissionais como o patronal correspondente;
apresentar cópias dos contratos dos profissionais;
promover o recolhimento de todo o saldo da aplicação na poupança, considerando que em 13/05/05 ainda estava aplicado com saldo de R\$ 927,56;
agilizar a assinatura dos formulários pela representação da Entidade;
justificar porque os recibos e notas fiscais não identificam o nome e número do convênio;
reapresentar a conciliação bancária assinada por contabilista;
apresentar lista de presença de todos os eventos;

apresentar o diagnóstico e produto final dos demais estados, já que apresentou somente de SP e MA.

até o término da inspeção realizada no Incra, 11/08/2006, não havia no processo nenhuma manifestação da Anara a respeito dos itens acima, apesar do prazo para atendimento ter expirado em 19/01/2006, e, até então, o Incra não havia adotado nenhuma providência;

- a SFC, no Relatório de Auditoria nº 181356 (fls. 326/362), de 14/07/2006, apontou as seguintes falhas na prestação de contas do convênio e recomendou que o Incra se manifestasse sobre elas:

- realização de pagamentos sem ser em cheques nominais;*
- não recolhimento do saldo da conta corrente e da conta poupança;*
- recibos e notas fiscais não identificam o número do convênio;*
- pagamento com recursos do convênio de despesas fora do período de vigência e de despesas não constantes do Plano de Trabalho;*
- pagamento de taxas/tarifas bancárias com recursos do convênio;*
- falta de comprovação da aplicação dos recursos da contrapartida;*
- em 02/03/2007, registrou-se a inadimplência da Anara no Siafi.*

CONVÊNIO CRT DF 51.800/2005

em 23/11/2005, o Incra encaminhou o Fax 029/2005 (fl. 383) ao Coordenador Presidente da Anara, Bruno Costa de Albuquerque Maranhão, informando que o prazo para apresentação da prestação de contas do Convênio CRT DF/51.800/2005 havia expirado em 10/11/05. Informou, ainda, que permanecendo a pendência seria procedido o registro no Siafi da situação de inadimplência, entretanto não estabeleceu o prazo de 30 dias conforme previsto na IN/STN nº 01/97;

em 24/11/2005, por meio do Ofício 0098/2005 (fl. 385), a Anara solicitou o prazo de até 16/12/2005 'para responder' ao Tele-Fax mencionado anteriormente;

por meio do Ofício/Incra/SD/D/nº 60/2005, de 06/12/05 (fl. 384), o Diretor de Programa, Roberto Kiel, autorizou a prorrogação do prazo conforme solicitado pelo conveniente, alertando que permanecendo a pendência, promoveria o registro imediato da inadimplência no Siafi;

a prestação de contas foi apresentada em 20/01/2006 e estava em fase de análise, até o término da inspeção, 11/08/2006;

- a SFC, no Relatório de Auditoria nº 181356 (fls. 326/362), de 14/07/2006, apontou as seguintes falhas na prestação de contas do convênio e recomendou que o Incra se manifestasse sobre elas:

- a) formalização do termo de convênio sem projeto básico específico;*
- b) formalização do termo de convênio mesmo havendo gastos com informações incompletas, além de contrariar Parecer da Procuradoria Especializada do Incra;*
- c) pagamento de diárias aos assentados no valor de R\$ 160.862,71, sem previsão no projeto apresentado pela Anara;*
- d) omissão da receita de aplicação financeira do convênio, não declarada, não utilizada e não recolhida;*
- e) valores pagos a pessoas físicas sem documentos que identificassem o motivo dos pagamentos;*
- f) pagamento de multas e tarifas bancárias com recursos do concedente;*
- g) despesas pagas mediante saque em dinheiro e débito em conta para pagamentos diversos, despesas com erro de classificação;*
- h) inexistência de Relatório de Execução Físico-Financeira;*
- i) em 02/03/2007, registrou-se a inadimplência da Anara no Siafi.*

40. A assinatura do quarto convênio, diante do histórico dos três anteriormente firmados, demonstra um total descaso com os recursos públicos.

41. Os gestores do Incra tinham conhecimento da dificuldade da Anara em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos. Tanto é verdade que, conforme consta da

Informação/SDTI/Nº 017/05 (fl. 386), após entendimento verbal com a conveniente, resolveu-se pela liberação dos recursos do Convênio CRT/DF 58.100/2005 em duas parcelas, condicionando a liberação da segunda parcela à apresentação da prestação de contas do Convênio CRT/DF nº 51.800/2005. Tal procedimento não encontra amparo legal e contraria o estabelecido no termo de convênio, que previa a liberação dos recursos em única parcela. Entretanto, foi uma forma que os gestores encontraram de pressionar a conveniente a prestar conta dos recursos já recebidos.

42. Por oportuno, transcreveremos parte do voto do Ministro Relator que conduziu o Acórdão 387/2009 – Plenário, TC 013.299/2006-0, no qual o Tribunal analisou a celebração, execução e prestação de contas dos três convênios que precederam ao analisado nesta TCE:

(...) 3. Primeiramente, observo que, ao celebrar as mencionadas avenças sem a estrita observância dos dispositivos contidos na IN STN 01/97, os gestores do Incra deram ensejo a irregularidades graves que muito contribuíram para a existência de dano aos cofres públicos. Nesse sentido, mostra-se oportuna a transcrição dos seguintes excertos da instrução:

‘285) A equipe de inspeção constatou a insuficiência das análises realizadas pelos técnicos do Incra após a análise do projeto apresentado pela Anara, a análise dos planos de trabalho constantes dos convênios firmados e análise das prestações de contas que foram apresentadas. Destacamos, a seguir, alguns pontos dessas análises, relativas aos convênios CRT/DF 111.000/2003, CRT/DF 42.900/2004, CRT/DF 51.800/2005 e CRT/DF 58.100/2005.

286) O processo de celebração desses convênios e das respectivas prestações de contas deve ser visto de maneira sequencial, como se fosse relativo à liberação de parcelas de um mesmo convênio, apesar de se referir a quatro convênios diferentes. Em nosso entendimento, os procedimentos de prorrogação do prazo para apresentação dos documentos relativos à prestação de contas do convênio CRT/DF 51.800/2005 e a aprovação das contas do convênio CRT/DF 111.000/2003, que possibilitaram a assinatura do convênio CRT/DF 58.100/2005, foram realizados de maneira que se possibilitasse a liberação dos recursos, no total de R\$ 5.596.088,00, mesmo que o cumprimento da ‘parcela’ anterior não tivesse sido comprovado e/ou aprovado.

287) Inicialmente, para demonstrar esse entendimento, está a aprovação da prestação de contas do convênio CRT/DF 111.000/2003, em 05/12/2005, necessária para que fosse assinado o convênio CRT/DF 58.100/2005, no valor de R\$ 2.471.712,00, em 07/12/2005. Caso o convênio CRT/DF 111.000/2003 estivesse com as contas ainda por aprovar, colocaria os responsáveis pela assinatura de novo convênio em situação delicada, pois como explicar que a prestação de contas de outro convênio, relacionado ao mesmo objeto, firmado em 18/12/2003 e com prazo de apresentação da prestação de contas vencido em 19/07/2004, ainda não havia sido aprovada? Como justificar a liberação de recursos para um mesmo objeto, mesmo que tratado em convênios separados, sem que tivesse sido ‘comprovado’ o cumprimento do objeto?

288) No entanto, a aprovação das contas do convênio CRT/DF 111.000/2003 deu-se de maneira totalmente irregular. Primeiro, pela fragilidade das informações contidas no relatório de cumprimento do objeto; segundo, porque a data de aprovação das contas foi anterior ao pagamento efetuado pela conveniente, efetuado em 09/12/2005, pagamento este referente a valor considerado irregular pela área contábil do Incra e necessário para a aprovação das contas. Ou seja, constou no parecer financeiro informação de pagamento que ainda não havia ocorrido (fls. 273 a 275, Anexo 1, Volume 1), o que nos leva a inferir que a data aposta no parecer foi colocada para possibilitar a assinatura do convênio CRT/DF 58.100/2005, pois se assim não fosse, a pendência na aprovação das contas impediria a assinatura.

289) Outro ponto que reforça este entendimento, foi a prorrogação do prazo para entrega da prestação de contas relativa ao convênio CRT/DF 51.800/2005, ocorrida em 06/12/2005, a qual possibilitou que o convênio permanecesse em situação regular, sem registro de pendência no sistema Siafi. Se a legislação tivesse sido cumprida, a inadimplência deste convênio deveria ter sido registrada desde 10/11/2005, data final de apresentação da prestação de contas, procedimento que colocaria a entidade em situação de impedimento para firmar outros convênios.’

4. Como se pode depreender dessa análise, as irregularidades permearam as fases de concepção, execução e prestação de contas dos ajustes em exame. Nessa mesma linha, conforme destacou o Ministério Público junto ao TCU, a instrução da unidade técnica 'entre outros aspectos, sublinhou a insuficiência das propostas e planos de trabalho dos convênios, com objetos e ações de tal forma genéricos que colocam em dúvida, no campo prático, como realmente seriam utilizados os recursos públicos pela ANARA/MLST'.

5. Em minucioso exame, a 5ª Secex, ao analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos, concluiu pela total improcedência dos argumentos apresentados, razão pela qual foi proposta a rejeição dessas razões de justificativa e a aplicação de multa aos responsáveis. O MPTCU endossou esse encaminhamento.

6. De minha parte, também não vejo como dar acolhimento à defesa apresentada pelos gestores do Incra. Houve, por parte deles, inquestionável descumprimento das orientações contidas na Instrução Normativa 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, norma instituída para disciplinar a celebração de convênios de natureza financeira no âmbito da Administração Pública.

7. Não é demais lembrar, a propósito, que este Tribunal, em diversas ocasiões, tem expressado preocupação com a descentralização de recursos da União mediante convênios ou instrumentos similares, sem que se observem, pelos órgãos repassadores e pelos destinatários desses recursos, as normas atinentes à matéria, promovendo-se a devida análise da viabilidade técnica dos ajustes, bem assim a correta fiscalização da utilização dos valores repassados, de forma a garantir que as entidades beneficiadas devolvam à sociedade os recursos recebidos em forma de ações voltadas ao interesse público.

8. No caso concreto, os elementos coligidos aos autos deixam claro que não houve o atingimento desse fim, ou seja, os recursos repassados à Anara não produziram ações de interesse público, uma vez que não restou comprovada a execução dos objetos conveniados, irregularidade esta diretamente associada à ausência, por parte de gestores do Incra, de medidas previstas na norma reguladora de convênios (IN STN 01/97).

9. Ainda nessa linha, cito o Acórdão 2066/2006 - TCU - Plenário, pelo qual este Tribunal determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que orientasse o corpo técnico desta Corte no sentido de que:

'ao realizar auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Organizações Não governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a avaliação da capacidade da entidade conveniente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos e para prestar contas, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenientes' (destacamos).

43. A transcrição anterior não deixa dúvida que, em relação aos três convênios, os gestores do Incra agiram à revelia da IN STN 01/97 e, no caso do Convênio CRT/DF 58.100/2005, não foi diferente.

44. Para demonstrar como a Autarquia fazia questão de celebrar o convênio em tela, basta observar os dois fatos ocorridos nos dias 05 e 06/12, com o único intuito de legitimar a assinatura do Convênio CRT/DF 58.100/2005, em 07/12/2005:

- aprovação da prestação de contas do Convênio CRT/DF 111.000/2003, em 05/12/2005. Conforme mencionado anteriormente, essa aprovação deu-se de maneira totalmente irregular, tanto que o referido convênio foi objeto de TCE;

- prorrogação do prazo para a apresentação da prestação de contas do Convênio CRT DF 51.800/2005, em 06/12/2005 [para apresentação até 16/12/2005]. A Anara apresentou a prestação de contas em 20/01/2006. A SFC apontou diversas falhas na documentação encaminhada e esse convênio também foi objeto de TCE.

45. Os fatos detalhados demonstram claramente que a assinatura do Convênio CRT/DF 58.100/2005 foi um ato antieconômico que resultou dano ao erário e ocorreu quando a Anara encontrava-se em mora junto ao Incra em relação a convênios celebrados anteriormente, contrariando o art. 5º, inciso I c/c o § 1º, inciso I do mesmo artigo da IN/STN 01/97.

46. Quanto à responsabilização do senhor Rolf Hackbart, Presidente do Incra, por ter celebrado o convênio, é importante transcrever parte das competências do titular, de acordo com o Regimento Interno da Autarquia, Portaria nº 164, de 14/07/2000, vigente à época:

PORTARIA Nº 164, DE 14 DE JULHO DE 2000.

Art. 22. Ao Presidente incumbe:

(...) II - dirigir, orientar e coordenar, por intermédio dos órgãos estruturais e de acordo com a regulamentação em vigor, o funcionamento geral do INCRA, em todos os setores de suas atividades, zelando pelo fiel cumprimento da política geral traçada e dos planos, programas e projetos da Entidade;

(...) IV - firmar, em nome do INCRA, contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos similares, bem assim documentos de titulação de imóveis;

(...) VII - praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de patrimônio, de material e de serviços gerais, de recursos humanos, na forma da legislação em vigor e determinar auditorias e verificações periódicas nessas áreas;

47. Na condição de dirigente máximo do órgão, que assinaria a avença, o senhor Rolf Hackbart tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. O titular do órgão deve escolher bem seus auxiliares e fiscalizar a prática de seus atos, do contrário, responde por culpa **in eligendo** e culpa **in vigilando**.

48. Cabe ressaltar que o Tribunal, ao julgar o TC 013.299/2006-0, no qual foram tratadas as irregularidades nos três convênios que precederam ao CRT 58.100/2005, por meio do Acórdão 387/2009 – Plenário, aplicou multa a diversos responsáveis que atuaram na celebração, fiscalização e prestação de contas das avenças, como por exemplo, ao senhor Roberto Kiel, Diretor de Programa do Incra, que atuava com delegação de competência do Presidente da Autarquia, em razão dos seguintes fatos:

a) celebração do Convênio CRT/DF 111.000/2003, no valor de R\$ 275.000,00, sem o cumprimento das exigências enumeradas no art. 2º, incisos I ao V, § 1º, e no art. 7º, inciso I, da IN STN 01/97;

b) aprovação da prestação de contas do Convênio CRT/DF 111.000/03, não obstante constassem irregularidades graves, que consistiam em pagamentos não realizados por meio de cheque nominativo ou ordem bancária, fiscalização do convênio realizada fora do prazo regulamentar de execução/prestação de contas, ausência de declaração de autoridade pública relativa à execução do convênio, ausência da comprovação da aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio e descumprimento pela Anara da Lei 8.666/93, em desacordo com o que dispõem os arts. 20, inciso I, 23, 27 e 31, §1º, I da IN STN 01/97;

c) falta de registro de inadimplência no Siafi pela não apresentação da prestação de contas completa e não instauração da Tomada de Contas Especial, referente ao Convênio CRT/DF nº 42.900/04, visto que a documentação encaminhada não comprovou a regular aplicação dos recursos públicos, conforme dispõe o parágrafo 4º do art. 31 da IN/STN 01/97;

d) aprovação do Projeto de Trabalho apresentado pela Anara Convênio CRT/DF

51.800/05, sem que constassem os requisitos para celebração de convênios enumerados no art. 2º, incisos I ao V, § 1º, da IN STN 01/97.

49. Desta forma, considerando que a celebração do Convênio CRT/DF 58.100/2005, no valor de R\$ 2.471.712,00, em 07/12/2005, estando a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara em mora junto ao Incra, em relação à prestação de contas de convênios firmados anteriormente, ato antieconômico, do qual resultou dano ao Erário, que contrariou o art. 5º, inciso I c/c o § 1º, inciso I, da IN/STN 01/97, propomos, quando do julgamento do mérito deste processo, a rejeição das razões de justificativas apresentadas pelo senhor Rolf Hackbart, Presidente do Incra e, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.’

188. Da transcrição supra, percebe-se que a irregularidade ocorreu como resultado da culpa **in vigilando** e **in eligendo** do ex-presidente do Incra, que não acompanhou de modo mais próximo a série de procedimentos descuidados e complacentes de seus subordinados na autarquia em relação à Anara.

189. A ONG, de modo reiterado, havia apresentado prestações de contas intempestivas e/ou inconsistentes em relação a três convênios que haviam sido firmados anteriormente ao de nº 58.100/2005, analisado nesta TCE, e mesmo assim, sempre lograva êxito no atendimento de seus pleitos junto à entidade concedente (a exemplo do deferimento de sucessivas prorrogações de prazo para apresentação da prestação de contas dos convênios, mesmo além do prazo adicional previsto no art. 31, § 7º, da IN STN 1/1997).

190. Não será proposta, contudo, a responsabilização de outros servidores do Incra pela assinatura do Convênio CRT/DF 58.100/2005, em especial do Sr. Roberto Kiel (Diretor de Programa), que se empenhou diretamente para que esse ajuste fosse assinado indevidamente em dezembro de 2005, pois esse servidor já foi apenado pelo TCU por meio do Acórdão 387/2009-TCU-Plenário (juntamente com os servidores Maria Mota Pires e Odilson Soares Queiroz).

191. Considerando, portanto, que (a) o referido Diretor de Programa do Incra, entre outros servidores da autarquia, já foram apenados pelo TCU por fatos semelhantes aos que motivaram a audiência do Sr. Rolf Hackbart nestes autos (assinatura de novo convênio com a Anara, mesmo estando a ONG com dificuldades para demonstrar a boa aplicação de recursos recebidos anteriormente do Incra); (b) o decurso de mais de cinco anos da ocorrência dos fatos que poderiam motivar nova instauração de contraditório nesta TCE (ou em processo apartado) e (c) o custo do controle, quando confrontado com o possível futuro benefício que poderia compensá-lo, não serão propostas novas audiências nesta TCE ou em novo processo que poderia ser criado para esse fim.

IV - CONCLUSÃO

192. A atuação deste processo e do TC 013.299/2006-0 teve como principal objetivo buscar, junto à Anara e a seus responsáveis, justificativas sobre o destino dado a milhões de reais recebidos dos cofres públicos por essa entidade entre 2003 e 2006 - ano em que ocorreu a invasão da Câmara dos Deputados por parte de militantes do MLST -, a partir de convênios firmados com o Incra para reestruturação de assentamentos e capacitação de trabalhadores rurais.

193. A atuação do controle externo se fez necessária tendo em conta que as prestações de contas apresentadas intempestivamente pela ONG à autarquia concedente não haviam evidenciado o bom emprego dos recursos públicos, caso do Convênio CRT/DF 58.100/2005, objeto deste processo, e dos três ajustes que o antecederam (embora o Incra tenha aprovado indevidamente, por exemplo, a prestação de contas do Convênio CRT/DF 111.000/2003).

194. Nesta TCE houve a apresentação de alegações de defesa por dois dos responsáveis (Anara e Sr. Bruno Maranhão), sendo que um terceiro responsável optou pela revelia (Sr. Edmilson Lima), sem que quaisquer deles tenham recolhido o débito indicado no item 9.1 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário ou apresentado justificativas aceitáveis para elidi-lo.

195. Quanto aos documentos constantes dos autos, a partir de sua leitura percebeu-se que a Anara efetuou os gastos com os recursos do convênio sem se preocupar em atender às metas e

às ações previstas no plano de trabalho e no projeto básico do ajuste firmado com o Incra e sem qualquer compromisso em comprovar o bom emprego dos valores recebidos da autarquia.

196. O que se verificou foi a gestão dos recursos públicos para custear despesas administrativas da entidade privada, a exemplo de sua folha de pagamento; remunerar assentados (com 'bolsas' ou 'ajudas de custo') para finalidades desconhecidas, visto que não há comprovação de que as atividades que deveriam beneficiá-los foram realizadas; bem como arcar com inúmeras despesas com relação às quais não se sabe ao certo a destinação (a exemplo do possível financiamento da invasão da Câmara dos Deputados, em junho de 2006).

197. Considerando que os argumentos e os documentos juntados ao processo pelo Sr. Bruno Maranhão após a apreciação inicial de suas alegações de defesa, constantes de seus novos elementos de defesa (foco de análise desta instrução), não demonstraram a correta aplicação dos recursos repassados pelo Incra à Anara para execução do Convênio CRT/DF 58.100/2005, reitera-se a proposta de rejeição de suas justificativas.

198. No caso desse responsável, corrobora-se, portanto, a análise procedida por esta unidade técnica em instrução anterior nestes autos, às fls. 440-445, cujo encaminhamento pela rejeição da defesa do coordenador-presidente da Anara foi acolhido pela Diretora da 2ª Diretoria Técnica (fls. 446-450) e pelo Secretário da 8ª Secex (fls. 451-456).

199. Tendo em vista a análise realizada na Seção 'Exame Técnico' desta instrução, propõe-se, enfim, rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Anara e pelo Sr. Bruno Maranhão, coordenador-presidente dessa entidade, uma vez que as justificativas por eles apresentadas não foram suficientes para elidir as irregularidades que lhes foram imputadas nos termos do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário. Quanto ao Sr. Edmilson Lima, revel, não há como afastar sua responsabilidade pelas irregularidades que cercaram a execução do convênio do qual foi o signatário.

200. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis (pessoas físicas), conforme determina o art. 202, § 2º, do Regimento Interno (RI)/TCU, não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo de mérito, nos termos do § 6º do mencionado artigo do RI/TCU. No caso da Anara, por se tratar de pessoa jurídica, não cabe examinar a ausência ou existência de boa ou má-fé.

201. Devem as contas dos responsáveis, portanto, ser julgadas irregulares, com a consequente imputação de débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a todos os responsáveis, inclusive para a Anara, em consonância com o entendimento firmado no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário.

202. Além da multa com base no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, a ser proposta em relação à Anara e a seus dois dirigentes, a gravidade da conduta dos Srs. Bruno Maranhão e Edmilson Lima justifica a proposta de aplicação a esses dois responsáveis da sanção prevista no art. 60 da Lei Orgânica/TCU c/c o art. 270 do RI/TCU, qual seja, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. Idêntica proposta desta unidade técnica foi efetivada no âmbito do TC 013.299/2006-0 com relação ao coordenador-presidente da Anara.

203. No caso do Sr. Bruno Maranhão, poderá ser levado em conta pelo TCU, quando da aplicação do art. 270, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, se levada adiante a proposta constante ao final desta instrução, pela inabilitação desse responsável, o fato de que este atuou de má-fé nestes autos, conclusão à qual se chega ante as seguintes constatações:

a) anexação a esta TCE de listas de presença com fortes indícios de falsificação grosseira com relação às assinaturas nelas constantes (item 102);

b) juntada a este processo de recibos com assinaturas diferentes da mesma pessoa, com datas inconsistentes e com assinaturas que indicam a possível ocorrência do crime de falsidade material, previsto no art. 298 do Código Penal (item 110);

c) *preparação de relatórios de atividades fictícios, as quais teriam sido realizadas no âmbito do Convênio CRT/DF 58.100/2005 (item 125).*

204. *No que tange ao ex-presidente do Incra, Sr. Rolf Hackbart, esse responsável assinou, em 7/12/2005, o último de quatro convênios firmados entre o Incra e a Anara, sem ter se certificado junto aos escalões que lhe eram subordinados na autarquia sobre a situação em que se encontrava essa ONG à época - o que implica em omissão de sua parte, caracterizando culpa in eligendo e in vigilando. A Anara já apresentava graves problemas para demonstrar a boa gestão dos recursos públicos recebidos nos três ajustes que antecederam o Convênio CRT/DF 58.100/2005 (analisados no TC 013.299/2006-0) e, mesmo assim, continuou sendo beneficiada com verbas federais.*

205. *Embora não deva ocorrer o julgamento das contas do Sr. Rolf Hackbart nesta TCE, por ter sido esse gestor ouvido apenas em audiência, pode ser a ele aplicada, conforme proposta adiante apresentada, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em conta o descumprimento do art. 5º, inciso I e § 1º, inciso I, da Instrução Normativa (IN) STN 1/1997.*

206. *Tendo em vista que o ex-presidente do Incra se encontra em atividade no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, em exercício de cargo em comissão (fl. 510), pode ser efetuado o oportuno desconto da dívida que vier a ser constituída pelo TCU em sua remuneração, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, observado o art. 46 da Lei 8.112/1990.*

207. *Cabe lembrar que as contas do Sr. Rolf Hackbart do exercício de 2005 estão sobrestadas por força do item 9.1 do Acórdão 2.680/2009-TCU-2ª Câmara, razão pela qual deverá ser anexada cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo TCU às contas do Incra desse exercício (TC 017.407/2006-8). De igual modo, as contas do ex-presidente da autarquia do exercício de 2006 (TC 020.036/2007-8) estão sobrestadas conforme determinação do Acórdão 578/2010-TCU-Plenário. Assim, também deve ser anexada cópia da deliberação que vier a ser aprovada pelo TCU no segundo processo mencionado.*

V - INFORMAÇÕES ADICIONAIS

208. *Embora tenha sido verificada neste processo e no TC 013.299/2006-0 irregularidades que demonstraram o descumprimento de diversos dispositivos da IN STN 1/1997, não serão propostas medidas corretivas ao Incra para evitar que ilegalidades idênticas ou semelhantes as que foram objeto de exame nesta TCE ocorram em futuros convênios que vierem a ser firmados pela autarquia.*

209. *No âmbito do TC 021.081/2009-4 foi realizada auditoria na área de convênios do Instituto a fim de verificar a regularidade das transferências voluntárias realizadas pela autarquia a entidades privadas, estando as determinações ao Incra, decorrentes do Acórdão 2.508/2010-TCU-Plenário, por meio do qual referido processo foi apreciado, em monitoramento pela 8ª Secex.*

210. *No que tange à recuperação do débito que se propõe seja imputado aos responsáveis, entende-se que o julgamento de mérito desta TCE requer a adoção da medida prevista no art. 61 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 275 do RI/TCU ('arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito').*

211. *Em momento processual anterior, por meio do item 9.2 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário, este Tribunal havia decretado, com base no art. 44, § 2º, da Lei Orgânica/TCU, a indisponibilidade dos bens da Anara. Como o prazo máximo de eficácia dessa medida é de um ano, nos termos do dispositivo legal mencionado, tal indisponibilidade não se encontra mais em vigor.*

212. *Quanto aos dirigentes da Anara, o Plenário deste Tribunal, conforme item 9.3 do Acórdão 2.675/2009, concedeu a oportunidade de exercício do contraditório aos Srs. Bruno Maranhão e Edmilson Lima para que apresentassem, se entendessem pertinente, 'defesa acerca de possível futura decretação de indisponibilidade de seus bens por parte do Plenário do TCU, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 (...)'.*

213. *No mencionado item do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário destacou-se que a futura possível indisponibilidade de bens poderia recair 'em especial, sobre dois imóveis rurais de propriedade daquele primeiro responsável [Sr. Bruno Maranhão], matriculados no Incra sob os*

códigos 224073 031020 8 e 229091 037702 2', conforme pesquisa desses bens no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), às fls. 267-272, realizada em abril de 2009). Pesquisa atualizada acerca desses bens na base de dados do SNCR, em setembro de 2011, demonstram que os bens continuam sob propriedade do Sr. Bruno Maranhão (fl. 509).

214. O Sr. Edmilson Lima optou pela revelia e o Sr. Bruno Maranhão não se manifestou em suas alegações de defesa (inclusos os novos elementos de defesa) sobre a possível decretação da indisponibilidade de seus bens (que não mais vem ao caso).

215. Como a indisponibilidade de bens é medida cautelar, adotada no curso da apuração do débito (vide art. 44, caput e § 2º, da Lei 8.443/1992, que mencionam, respectivamente, as expressões 'no início ou no curso de qualquer apuração' e 'danos em apuração'), entende-se que a medida adequada nesta fase processual, na qual está sendo proposto o julgamento de mérito da TCE, com o débito devidamente apurado e quantificado, é o arresto dos bens dos responsáveis.

216. A perda da eficácia da indisponibilidade decretada por meio do item 9.2 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário, a materialidade do débito resultante do oportuno julgamento desta TCE - R\$ 5.077.842,67, em valores atualizados e acrescidos de juros de mora na presente data (fl. 520) -, ao qual se somará aquele que está sendo imputado à Anara e a seus dirigentes no TC 013.299/2006-0, oriundos das graves irregularidades identificadas nos quatro convênios firmados entre a ONG e o Incra, as quais evidenciaram descaso da ONG e de seus dirigentes no trato com os recursos públicos, justifica a adoção dessa medida.

217. Considerando o interesse da Procuradoria da República no Distrito Federal quanto ao deslinde deste processo (cf. documentos que compõem o TC 023.608/2009-6, apenso a estes autos), será proposto o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU a essa unidade do Ministério Público Federal (MPF), responsável pela condução do Inquérito Civil (IC) 1.16.000.001742/2006-31, no qual foi investigado o convênio objeto desta TCE.

218. Referido IC deu origem à Ação Civil de Improbidade Administrativa autuada em 22/6/2011 na 2ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sob nº 0034247-41.2011.4.01.3400 (fl. 508, frente e verso). Será proposta, em consequência, a comunicação do que vier a ser deliberado pela Corte de Contas, com relação à presente TCE, a esse juízo.

219. Torna-se desnecessário, portanto, remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida pelo Tribunal tendo como fundamento o art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do RI/TCU, pois o MPF já tomou as providências que lhe caberiam. De qualquer forma, deve ser dada ciência à Procuradoria da República no Distrito Federal da deliberação que vier a ser adotada nesta TCE.

220. Em consonância com o disposto no item 9.5 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário, deve ser dada ciência da deliberação que vier a ser prolatada pelo TCU às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por intermédio da respectiva Secretaria-Geral da Mesa.

221. Deve ser cientificado do acórdão que vier a ser prolatado pelo TCU, ainda, o Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em vista do disposto no Acórdão 1.049/2009-TCU-Plenário (por meio do qual foi apreciado o TC 008.819/2009-6 - Solicitação do Congresso Nacional), cujos itens de interesse são a seguir transcritos:

'9.2. encaminhar ao Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal a seguinte documentação:

(...) 9.2.3. TC 027.429/2008-5 - tomada de contas especial instaurada ante a não aprovação da prestação de contas do Convênio CRT/DF/58.100/2005 (Siafi nº 531854), celebrado entre o Incra e a Anara: - instrução (fls. 326/335 do vol. 1);

(...) 9.3. informar à autoridade referida no item anterior, com fulcro na Resolução 215/2008, art. 17, § 3º, inciso II, e na Resolução 191/2006, art. 72, parágrafo único, a posição atual dos seguintes processos:

(...) 9.3.2. TC 027.429/2008-5: - a matéria encontra-se sem pronunciamento definitivo do tribunal; - será encaminhada ao solicitante a decisão final que vier a ser adotada no processo;

(...) 9.5. autorizar, desde logo, a 8ª Secretaria de Controle Externo a encaminhar ao solicitante o teor de todas as decisões adotadas pelo Tribunal em relação aos processos TC 016.480/2006-3, TC 013.299/2006-0, TC 027.429/2008-5, TC 020.122/2006-0, TC 020.123/2006-7, TC 020.124/2006-4, e TC 013.299/2006-0;'

VI – BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

222. São benefícios esperados a partir da apreciação do mérito desta TCE:

a) economias e ganhos: restituição de recursos aos cofres do Incra, por meio da imputação de débito;

b) melhorias: redução do sentimento de impunidade, por meio do julgamento pela irregularidade das contas, aplicação de débito e multa, além da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, proposta para dois responsáveis;

c) melhorias: melhoria na forma de atuação do Incra, para que não mais repasse recursos públicos, via convênio ou instrumentos congêneres, a entidades privadas como a Anara, a qual demonstrou incapacidade para geri-los e deles prestar contas.

VII - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

223. Ante o exposto, propõe-se a este Tribunal:

223.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart com relação à audiência realizada no TC 013.299/2006-0 e trazida a este processo por força do item 9.7 do Acórdão 387/2009-TCU-Plenário;

223.2. considerar revel o Sr. Edmilson de Oliveira Lima, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, citado por meio do item 9.1 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário;

223.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária (Anara) e pelo Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão (inclusos seus novos elementos de defesa) quanto à citação constante do item 9.1 do Acórdão 2.675/2009-TCU-Plenário;

223.4. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, dessa lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210, 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Anara e dos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir relacionadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas de ocorrência até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DE OCORRÊNCIA	DÉBITO (R\$)
12/12/2005	1.247.467,28
1º/2/2006	1.000.000,00

223.5. aplicar à Anara e aos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, individualmente, a multa referida no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo que vier a ser fixado, até a data dos efetivos pagamentos;

223.6. aplicar ao Sr. Rolf Hackbart a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a',

do Regimento Interno/TCU), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo que vier a ser fixado, até a data do efetivo pagamento;

223.7. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação por parte do responsável e após o trânsito em julgado da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU, que desconte a dívida apontada no item precedente na remuneração do Sr. Rolf Hackbart, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

223.8. autorizar, desde logo:

223.8.1. nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas indicadas nos itens 223.4 a 223.6 desta instrução, caso não atendidas as notificações e, no caso Sr. Rolf Hackbart, não seja possível a implementação da medida consignada no item 223.7, na forma da legislação em vigor;

223.8.2. o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da respectiva notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

223.9. alertar os responsáveis, caso optem pelo pagamento da dívida na forma do item 223.8.2, de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

223.10. inhabilitar, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU, os Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

223.11. comunicar, nos termos do art. 270, § 3º, do Regimento Interno/TCU, após o trânsito em julgado da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU, a adoção da medida sugerida no item precedente à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

223.12. solicitar à Presidência do Incra, com fundamento no art. 61 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 275 do Regimento Interno/TCU, por intermédio do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), caso não haja o recolhimento do débito dentro do prazo estabelecido no item 223.4, que adote as medidas necessárias ao arresto dos bens dos três responsáveis citados nesta TCE - a exemplo dos dois imóveis rurais de propriedade do Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão -, tantos quantos considerados suficientes para garantir o ressarcimento do débito indicado no referido item, em seu valor atualizado, com os devidos juros de mora;

223.13. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, aos responsáveis; ao Incra; ao Ministério do Desenvolvimento Agrário; ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; à Procuradoria da República no Distrito Federal (com referência ao Inquérito Civil 1.16.000.001742/2006-31, encerrado); à 2ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (com referência ao Processo 0034247-41.2011.4.01.3400); às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por intermédio da respectiva Secretaria-Geral da Mesa; e ao Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e

223.14. anexar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, ao TC 013.299/2006-0 e às contas do Incra dos exercícios de 2005 e 2006 (TCs 017.407/2006-8 e 020.036/2007-8, respectivamente).

2. O Ministério Público Junto ao Tribunal acolheu, em parte, o encaminhamento proposto pela 8ª Secex, conforme parecer da lavra do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (fls. 576/581), lançado nos seguintes termos:

“Passo, então, a expressar o que me parece sobre os novos elementos de defesa apresentados pelo Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e sobre a mais recente proposta de encaminhamento formulada pela 8ª Secex.

Antes, porém, observo que a controvérsia havida neste feito acerca da responsabilização da Anara, em solidariedade com seus dirigentes, pelos débitos apontados nesta tomada de contas especial, restou superada com a prolação do Acórdão 2.763/2011-Plenário, por meio do qual o TCU dirimiu incidente de uniformização de jurisprudência por mim suscitado nos autos do TC-006.310/2006-0, que tratou de tomada de contas especial referente a convênio celebrado entre o Incra e a entidade privada Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca. Mediante a referida deliberação, o Tribunal firmou o entendimento de que ‘na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano’.

Quanto aos elementos de defesa que o Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão trouxe aos autos depois que a 8ª Secex havia concluído a primeira instrução deste feito, tenho a mesma percepção que teve aquela unidade técnica: não se prestam eles a comprovar a boa e regular aplicação dos vultosos recursos transferidos pelo Incra à Anara. Note-se, senão, que o referido responsável apresentou documentos que demonstram saídas de recursos financeiros da conta bancária específica do Convênio CRT/DF/58.100/2005 sem, no entanto, nada apresentar que pudesse comprovar que aqueles recursos foram devidamente aplicados no objeto da avença. Diga-se, a propósito, que alguns documentos apresentados pelo responsável indicam justamente o contrário, isto é, que os recursos não foram aplicados nos devidos fins, mas, sim, em finalidades totalmente estranhas ao objeto do convênio, como o custeio de salários e encargos sociais referentes à folha de pagamento de empregados da Anara e o pagamento pela prestação de serviços de contabilidade e de preparação de livros fiscais.

O Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão tentou, também, comprovar a realização de despesas que, pela sua natureza, poderiam se enquadrar no objeto do Convênio CRT/DF/58.100/2005. Todavia, os documentos que o responsável apresentou com esse intuito revelam-se inidôneos, a exemplo dos seguintes: simples faturas referentes a compras de passagens aéreas, desacompanhadas de notas fiscais e dos comprovantes de efetiva utilização das passagens; notas fiscais referentes a serviços gráficos de impressão de cartilhas, juntando-se, com o objetivo de comprovar a execução daqueles serviços, exemplar de livreto utilizado pela Anara, desde bem antes da celebração da avença, para fins promocionais da entidade; notas fiscais emitidas por empresária individual, com sede em Natal/RN, referentes a serviços de locação de veículos, desacompanhadas de comprovantes de que os serviços foram efetivamente prestados nas 10 unidades da federação previstas no plano de trabalho do convênio; notas fiscais referentes à aquisição de combustíveis desacompanhadas de comprovantes de que os combustíveis destinaram-se a abastecer veículos utilizados conforme previsto em convênio; listas de presença relativas a eventos que teriam sido promovidos pela Anara com vícios graves e, em alguns casos, sugestivos de fraude (falta de indicação do curso, da oficina ou do encontro; falta de referência a documentos de identificação dos signatários das listas; falta de indicação dos assentamentos rurais aos quais pertenceriam os participantes dos cursos ou oficinas; ocorrências de assinaturas com grafia semelhante, possivelmente feitas pela mesma pessoa, para distintos beneficiários de um mesmo curso/oficina; e ocorrência de assinaturas diferentes para o mesmo beneficiário, quando confrontados dois ou mais recibos entre si).

Quanto à mais recente proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica (folhas 569/571), observo que, em essência, ela equivale àquela que defendi no referido parecer emitido às folhas 473/475. A diferença entre as duas proposições refere-se às medidas de constrição

de bens dos responsáveis que podem ser adotadas pelo Tribunal com vistas a garantir o ressarcimento dos cofres do Incra pelos prejuízos de que trata esta tomada de contas especial. Naquele parecer de folhas 473/475, alinhei-me ao posicionamento defendido pela 8ª Secex no sentido de que o Tribunal, com base no que dispõe o artigo 44, § 2º, da Lei 8.443/1992, decretasse, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens dos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima. Naquela ocasião, a indisponibilidade de bens da Anara já havia sido decretada mediante o item 9.2 do Acórdão 2.675/2009-Plenário, tendo o Tribunal, por meio do item 9.3 daquela mesma deliberação, determinado fosse dada aos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima oportunidade de se defenderem quanto a possível futura decretação de indisponibilidade de seus bens.

Propõe, agora, a 8ª Secex, que o Tribunal adote não a medida cautelar tendente à indisponibilidade temporária dos bens dos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, mas, sim, a medida que, fundada no que dispõe o artigo 61 da Lei 8.443/1992, visa ao arresto de bens da Anara e dos seus referidos dirigentes tantos quantos bastarem para garantir a recomposição dos cofres do Incra. Argumenta a unidade técnica que a decretação de indisponibilidade de bens constitui medida a ser adotada no curso da apuração do débito, não se revelando, pois, adequada, à atual fase da presente TCE, em que já se propõe o julgamento de mérito das contas em exame, com o débito já devidamente apurado e quantificado.

Sobre esse ponto, peço vênia para divergir, em parte, do que foi alvitado pela unidade técnica. Com efeito, este processo já se encontra em via de julgamento, com os elementos constantes dos autos apontando claramente para a irregularidade das contas aqui em exame. Todavia, isso não significa necessariamente que este processo chegará a seu termo depois de levado ao Tribunal, para julgamento. Ainda que venha o TCU a, em breve, julgar o mérito deste feito, a deliberação prolatada com esse fim ficará sujeita aos recursos previstos em lei, pelo que poderá tardar um posicionamento definitivo do Tribunal acerca das presentes contas. Por isso, entendo que se revela desaconselhável abrir mão, como quer a 8ª Secex, da decretação de indisponibilidade de bens dos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima. A meu ver, a gravidade das irregularidades e a materialidade dos débitos apontados nesta tomada de contas especial justificam que o Tribunal adote, sim, e com a maior urgência possível, aquela medida cautelar.

A despeito de seu comum propósito de impedir eventuais manobras fraudulentas do devedor, a indisponibilidade de bens e o arresto são medidas de cautela que não se confundem, pois, além de serem aplicáveis em momentos processuais distintos, têm elas características próprias. A indisponibilidade de bens é decidida autonomamente pelo Tribunal para impedir, durante prazo não superior a um ano, que o responsável aliene ou onere determinados bens durante a apuração de dano ao erário a que tenha dado causa. O arresto a que se refere o artigo 61 da Lei 8.443/1992, por sua vez, é decidido pelo Poder Judiciário de forma a promover o desapossamento jurídico, com vistas a provável e futura penhora, dos bens do responsável já julgado em débito pelo TCU, não havendo previsão legal de prazo de vigência da medida.

Noto, no entanto, que a decretação de indisponibilidade de bens não obsta a que o Tribunal também se ocupe, depois, naturalmente, de condenar em débito os responsáveis apontados nesta tomada de contas especial, de deliberar sobre a solicitação de arresto sugerida pela 8ª Secex. A possibilidade de adoção dessas duas medidas pelo Tribunal é expressamente prevista no § 2º do artigo 44 da Lei 8.443/1992. Aliás, é de meu entender que, ante o quadro de desmandos constatado na execução do Convênio CRT/DF/58.100/2005, o arresto dos bens da Anara e de seus dirigentes constituirá medida cautelar realmente necessária a garantir a futura execução das dívidas apuradas nestes autos.

A respeito da concessão de medidas cautelares pelo TCU, calha, ainda, ressaltar, que há alguns precedentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 114/2009 e 1.785/2011, ambos do Plenário, proferidos no sentido de se negar efeito suspensivo a recursos interpostos contra decisões mediante as quais foram concedidas medidas daquela natureza. O posicionamento adotado pelo Tribunal nos

referidos precedentes parece-me de todo adequado. Afinal, a suspensão de uma decisão concessiva de cautelar, em decorrência da interposição de recurso, deita por terra a principal razão de existência daquela medida: garantir, de pronto, a conservação dos bens que servirão à satisfação da dívida. Ademais, diga-se que o entendimento que prevaleceu naqueles precedentes do TCU harmoniza-se perfeitamente com o que dispõe sobre a matéria a legislação processual civil (artigo 520, inciso IV, do Código de Processo Civil), de aplicação subsidiária ao processo administrativo de controle externo.

Por fim, observo que, se, à época em que a 8ª Secex formulou sua proposta de encaminhamento, previa o artigo 217 do Regimento Interno do TCU que o pagamento das importâncias devidas pelos responsáveis poderia ocorrer em até 24 parcelas, hoje, vigendo aquele dispositivo regimental com a redação que lhe conferiu a Resolução TCU 246, de 30/11/2011, esse pagamento pode ocorrer em até 36 parcelas.

Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela 8ª Secex às folhas 569/571, propugnando, em acréscimo ao que se dispõe naquela proposição, que o Tribunal decrete, com base no disposto no artigo 44, § 2º, da mesma lei, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de tantos bens dos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima quantos bastantes para garantir o ressarcimento dos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária pelos danos apurados nestes autos, nomeando-se, desde logo, como alvos dessa indisponibilidade de bens, os dois imóveis rurais de propriedade do Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão matriculados naquela autarquia sob os códigos 224073 031020 8 e 229091 037702 2. Ademais, observa este representante do MP/TCU, quanto à proposta formulada pela unidade técnica, que, nos termos do artigo 217 do RI/TCU, com a redação que lhe deu recentemente a Resolução TCU 246/2011, pode ser autorizado o pagamento das importâncias devidas pelos responsáveis em até 36 parcelas.”

3. Estando os autos em meu Gabinete, recebi, na forma de memoriais, o expediente acostado às fls. 583/594, por meio do qual o Sr. Rolf Hackbart acresce novas considerações as por ele já formuladas no bojo dos presentes autos quanto à celebração do Convênio nº CRT/DF 58.100/2005, assinado em 7/12/2005, quando a Anara encontrava-se em mora junto à autarquia com relação à prestação de contas de outros convênios firmados anteriormente, contrariando o art. 5º, inciso I e § 1º, inciso I, da IN STN nº 1, de 1997.

4. Em síntese, o responsável sustenta aí a tese de que a responsabilização do agente público depende da comprovação de dolo em sua conduta, o que não teria sido demonstrado nos autos. E, para além disso, declara, com fulcro no que dispõe o art. 23, II, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa, e o art. 142 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, na condição de servidor público, estaria prescrita a pretensão punitiva do Estado.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Incra em razão da não comprovação da aplicação de R\$ 2.247.467,20, transferidos entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006 para a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara, organização não governamental – ONG vinculada ao Movimento de Libertação dos Sem-Terra – MLST, mediante o Convênio CRT/DF/58.100/2005.

2. Em primeiro lugar, cabe informar que os indícios de irregularidades envolvendo o ajuste acima referido foram inicialmente examinados no âmbito do TC 013.299/2006-0, que tratou originalmente de representação formulada pela 5ª Secex acerca de notícias de irregularidades na liberação de recursos federais entre 2004 e 2005 à Anara por meio de diferentes ajustes.

3. Ao deliberar sobre o referido processo, no Voto do Acórdão 387/2009-Plenário, o ilustre Relator, Ministro Aroldo Cedraz, chamou a atenção para a ocorrência das seguintes irregularidades:

“a) Ao tratar da invasão das dependências da Câmara dos Deputados, em 6/6/2006, pelo grupo Movimento de Libertação dos Sem-Terra - MLST, reportagem publicada na edição eletrônica do jornal O Globo apontou possíveis irregularidades na celebração de convênios entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária (Anara), presidida pelo Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão.

b) Motivada pela referida matéria jornalística, a 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex) realizou pesquisas em sistemas eletrônicos de informações da Administração Pública (fls. 1/16 do volume principal) e constatou a situação de inadimplência da Anara no tocante a alguns convênios firmados com o Incra, o que ensejou a autuação de representação a este Tribunal.

c) Diante dos indícios de irregularidade apontados pela 5ª Secex, o relator deste feito à época, Ministro Augusto Nardes, conheceu da representação e autorizou a realização de inspeção no Incra e em outros órgãos públicos, com o objetivo de avaliar os processos de assinatura de acordos com a Anara e o estado das respectivas prestações de contas.

d) A inspeção executada no Incra (fls. 79/112 do volume principal) confirmou a existência de irregularidades nos processos de celebração, execução e prestação de contas dos convênios CRT/DF 111.000/2003 (R\$ 250.000,00), 42.900/2004 (R\$ 1.122.394,50), 51.800/2005 (R\$ 1.976.226,00) e 58.100/2005 (R\$ 2.471.712,00), firmados com a Anara.”

4. Ainda no âmbito do TC 013.299/2006-0, foi promovida a audiência do Sr. Holf Hackbart, presidente do Incra, em face da celebração do convênio examinado nesta TCE (CRT/DF 58.100/2005), sem que estivessem sanadas pendências verificadas em outros ajustes celebrados com a mesma entidade, sendo que, por meio do item 9.7 do Acórdão 387/2009-Plenário, acima citado, foi determinado o “desentranhamento dos elementos destes autos referentes à audiência do Sr. Holf Hackbart quanto à irregularidade associada ao Convênio CRT/DF 58.100/2005 e sua inclusão no TC 027.429/2008-5”.

5. Já no âmbito desta TCE, uma vez identificadas falhas graves na prestação de contas do convênio, promoveu-se a citação da associação em apreço pela totalidade dos recursos federais transferidos (R\$ 2.247.467,28).

6. Após a regular manifestação da 8ª Secex e do Ministério Público neste processo sobre as alegações de defesa apresentadas pela Anara e sobre as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Holf Hackbart, a matéria foi submetida ao Plenário, que entendeu necessárias novas medidas saneadoras.

7. Na oportunidade, esta Corte, muito embora tenha considerado prematura a proposta de rejeição das alegações de defesa da entidade naquele momento processual, tendo em vista que os dirigentes da Anara ainda não haviam sido citados, acolheu a proposta de indisponibilidade dos bens da referida associação.

8. Diante disso, por meio do Acórdão 2.675/2009-Plenário, esta Corte, além de decretar a indisponibilidade dos bens da entidade, com fulcro no art. 44, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, determinou a sua citação solidariamente com os Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, respectivamente, Coordenador-Presidente e Coordenador-Secretário da Associação à época dos fatos, em face das irregularidades constantes dos autos.

9. Insta observar que a citação acima mencionada também abriu oportunidade para que os dirigentes da Anara apresentassem defesa sobre uma possível futura decretação de indisponibilidade de seus bens por parte deste Tribunal.

10. Nesta fase processual, portanto, cuida-se especificamente das defesas apresentadas pelos dirigentes da Anara e dos desdobramentos processuais daí decorrentes.

11. Embora devidamente citado, o Sr. Edmilson de Oliveira Lima não compareceu aos autos, arcando, com isso, com a condição de revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

12. Quanto ao Sr. Bruno Maranhão, foi destacado pela 8ª Secex que o responsável apresentou como defesa o mesmo expediente anteriormente encaminhado ao Tribunal pela Anara, cujo teor já havia sido exaustivamente analisado pela unidade instrutiva, oportunidade na qual foi proposta a rejeição das alegações de defesa.

13. Antes de o processo ser levado à nova deliberação desta Corte, contudo, o Sr. Bruno Maranhão aduziu novos elementos de defesa aos autos. E, diante disso, com fundamento nos princípios da verdade material, do contraditório e da ampla defesa, determinei a restituição do feito à unidade técnica, para que promovesse a análise dos novos elementos de defesa encaminhados pelo responsável.

14. Após examinar todas as informações trazidas, a 8ª Secex concluiu que, assim como os elementos que já constavam do processo ao tempo da elaboração da primeira instrução, também os novos elementos de defesa não lograram demonstrar a correta aplicação dos recursos transferidos pelo Incra à Anara.

15. Por conseguinte, a unidade técnica, em manifestações uniformes, propôs ao Tribunal, além da adoção de outras providências, as seguintes medidas:

- a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart;
- b) considerar revel o Sr. Edmilson de Oliveira Lima;
- c) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Anara e pelo Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão;
- d) julgar irregulares as contas da Anara e dos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, condenando-os solidariamente pelos débitos de R\$ 1.247.467,28, ocorrido em 12/12/2005, e R\$ 1.000.000,00, ocorrido em 1º/2/2006;
- e) aplicar à Anara e aos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992;
- f) aplicar ao Sr. Rolf Hackbart a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443, de 1992;
- g) inabilitar, com fundamento no que dispõe o art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, os Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública; e
- h) solicitar à Presidência do Incra, com fundamento no art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 275 do RITCU, por intermédio do Ministério Público junto a este Tribunal, caso não haja o recolhimento do débito dentro do prazo estabelecido, que adote as medidas necessárias ao arresto dos bens dos três responsáveis citados nesta TCE, tantos quantos considerados suficientes para garantir o ressarcimento do débito indicado no referido item, em seu valor atualizado, com os devidos juros de mora.

16. O Ministério Público junto ao TCU, por seu turno, exceto no tocante ao tipo de medida de restrição de bens dos responsáveis, acompanhou a proposta de encaminhamento formulada pela 8ª Secex.

17. Com base nas considerações consignadas em seu parecer, o **Parquet** especializado pugnou pela aplicação da medida de indisponibilidade dos bens dos responsáveis, no lugar do arresto proposto pela unidade instrutiva.

18. Apresentadas as principais questões desta TCE, passo a me pronunciar sobre o mérito do feito.

I

19. Anoto, quanto ao mérito, que acolho a análise efetuada pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, no sentido de rejeitar as defesas apresentadas e, em consequência, julgar irregulares as contas dos Srs. Bruno Maranhão e Edmilson Lima e de condená-los ao pagamento do débito apurado, de forma solidária com a Anara, bem como de aplicar as multas sugeridas, sem prejuízo das demais medidas propostas.

20. Por sua vez, vê-se que a justificativa do Sr. Holf Hackbart, então presidente do Incra, chamado em audiência para se manifestar sobre a celebração do Convênio nº CRT/DF 58.100/2005, apesar da mora da Anara em relação à prestação de contas de outros convênios firmados anteriormente, restringiu-se a discurrir sobre os trâmites do processo no âmbito do Incra e sobre a situação do convênio em tela na época.

21. Para melhor visualização e julgamento do assunto, mostra-se necessário trazer à luz as principais informações atinentes aos ajustes de que se cuida, destacando-se que os seus valores e as datas em que ocorreram os respectivos repasses podem ser assim resumidos:

- a) CRT/DF 111.000/2003, no valor de R\$ 250.000,00, repassados em 5/4/2004;
- b) CRT/DF 42.900/2004, no valor de R\$ 1.122.394,50, repassados em 25/8/2004; e
- c) CRT/DF 51.800/2005, no valor de R\$ 1.976.226,00, repassados em 20/4/2005.

22. Tomando-se por base que o Convênio nº CRT/DF 58.100/2005, objeto do presente processo (o qual não deve ser confundido com o juste mencionado na alínea “c” acima) foi assinado em 7/12/2005, constata-se que é correta a informação de que a Anara estava em mora em relação à prestação de contas das duas últimas avenças.

23. Tanto é assim que, em 29/12/2005, ou seja, 22 dias depois da celebração do Convênio nº CRT/DF 58.100/2005, o próprio Incra prorrogou por mais 20 dias o prazo para que a entidade se manifestasse sobre pendências da prestação de contas do Convênio nº 42.900/2004.

24. Demais disso, em 6/12/2005, o Incra prorrogou o prazo para que a entidade apresentasse as contas do Convênio nº 51.800/2005, as quais só vieram a ser apresentadas à autarquia em 20/1/2006, mais de um mês, portanto, após a celebração do Convênio nº CRT/DF 58.100/2005.

25. Os fatos acima retratados por si só comprovam a mora e, em consequência, a irregularidade, respaldando, assim, as propostas da unidade instrutiva.

26. E, no caso do ajuste CRT/DF 111.000/2003, citado na alínea “a” acima, apesar de não ter ocorrido mora, chama atenção o curto período de tempo entre o envio da prestação de contas pela Anara, em 2/12/2005, e a aprovação da respectiva prestação de contas pelo Incra, que se deu em 5/12/2005, sendo esta, coincidentemente, a data em que o Convênio nº CRT/DF 58.100/2005 foi celebrado.

27. Não fosse o bastasse, é ainda digno de nota o fato de que o dia 2/12/2005 caiu em uma sexta-feira e que o dia 5/12/2005 caiu numa segunda-feira, donde se pode observar que todas as providências formais necessárias à avaliação das contas teriam ocorrido estranhamente ao longo do final de semana.

28. Muito embora, à primeira vista, não se pudesse formalmente apontar mora neste caso, o fato é que, posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno, no Relatório de Auditoria nº 181356 (fls. 326/362), de 14/07/2006, considerou indevida a aprovação da prestação de contas do convênio em questão, trazendo claras evidências sobre a falta de isenção material com que a respectiva prestação de contas teria sido analisada pela entidade repassadora.

29. Afora isso, e ao lado da estranha pressa verificada acima, não havia até 11/8/2006, data do término da inspeção realizada no Incra, nenhuma manifestação da Anara em relação ao convênio mencionado na alínea “b”, apesar da prorrogação do prazo para a manifestação da entidade.

30. Por fim, as irregularidades que macularam os ajustes acima referidos ensejaram o registro de inadimplência da Anara no Siafi em 2/3/2007.

31. Os elementos acima ratificam a ocorrência de celebração de convênio com entidade em mora com a administração federal, o que afronta taxativamente o comando contido no art. 5º, I, c/c o § 1º, I, do mesmo artigo, ambos da Instrução Normativa STN nº 1, de 1997, então vigente, que aduzia:

“Art. 5º É vedado:

I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta;

(...) § 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;” (grifou-se)

32. Vê-se, pois, que, ao se restringir a considerações sobre aspectos formais do trâmite dos processos no âmbito do Incra, o responsável não justificou o objeto da irregularidade que lhe foi imputada, não trazendo, com isso, elementos capazes de esclarecer os motivos pelos quais a autarquia federal celebrou o Convênio nº CRT/DF 58.100/2005 com a Anara, apesar da evidente mora da entidade, contrariando, inclusive, a expressa vedação dada pela IN STN nº 1, de 1997, então vigente.

33. Do mesmo modo, em sua nova manifestação, acostada aos autos na forma de memoriais, observa-se que o responsável não esclareceu as razões para que o Incra descumprisse a vedação em apreço, muito menos para a estranha coincidência de datas para as supostas aprovações de contas seguidas de liberações de novos valores federais.

34. Em vez disso, vê-se que o ex-presidente do Incra cingiu-se a tecer considerações sobre uma suposta falta de amparo legal para a eventual apenação de sua conduta, em face da irregularidade verificada, alegando que a prática não teria decorrido de dolo ou má-fé.

35. E, em acréscimo, o dirigente limitou-se a alegar que, por se tratar de servidor público, a pretensão punitiva do Estado estaria prescrita, ante o previsto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

36. As alegações do responsável não merecem ser acolhidas, uma vez que não lograram justificar o descumprimento da vedação expressamente contida na IN STN nº 01, de 1997 que, como mencionado anteriormente, vigia à época dos fatos, nem mesmo a estranha coincidência de datas para as supostas aprovações de contas seguidas de liberações de novos valores federais.

37. Constata-se, pois, que a situação ora apresentada configura prática de ato ilegal e antieconômico de que resulta dano ao erário, impondo ao TCU o dever de aplicar-lhe as sanções legais pertinentes.

38. Insta esclarecer que, a despeito de ter sido alegada pelo defendente a falta dolo ou má-fé, isso – ainda que ficasse comprovado como verdade – não desautorizaria a aplicação da sanção legal, uma vez que essa possibilidade subsiste com a devida comprovação de que houve evidente culpa por parte do agente público, já que resta devidamente configurada no caso vertente a falta de dever de cuidado do ex-presidente do Incra que resultou na inegável negligência com que a autarquia federal

lidou com a situação dos convênios que precederam à celebração do Convênio nº CRT/DF 58.100/2005.

39. Por fim, não merece guarida nem mesmo a alegação do responsável no sentido da suposta prescrição da ação punitiva pelo TCU, não só porque o processo administrativo de controle externo financeiro no âmbito do TCU é regulado por lei específica, não se aplicando o prazo judicial assinalado pelo art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa, mas também porque, ainda que isso fosse viável, referindo-se os fatos ao ano de 2004, a abertura do presente processo em 2008 teria o condão de interromper a suposta contagem do aludido prazo prescricional.

40. De igual modo, não socorre ao responsável a menção ao art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, mesmo porque tal dispositivo legal versa sobre prazo prescricional para ações disciplinares relativas a infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria etc., não sendo o que se aprecia nos presentes autos.

41. Diante do exposto, considerando que o Sr. Holf Hackbart não afastou a irregularidade que lhe fora imputada, correspondente à celebração de convênio com entidade em mora em relação à prestação de contas de outros convênios anteriores, as suas razões de justificativas merecem ser rejeitadas, com a aplicação da sanção pecuniária prevista pelo art. 58, II, da Lei nº 8.443, de 1992.

II

42. Quanto aos demais encaminhamentos propostos, mostram-se devidas duas considerações iniciais.

43. A primeira é a de que a suposta controvérsia havida nestes autos sobre a possibilidade de responsabilização da Anara pelos débitos apontados em solidariedade com seus dirigentes restou dirimida com a prolação do Acórdão 2.763/2011-Plenário, mediante o qual o TCU julgou incidente de uniformização de jurisprudência, que tratou de TCE referente a convênio celebrado entre o Incra e a entidade privada Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca.

44. Pela referida deliberação, esta Corte de Contas firmou o entendimento de que: *“na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vista à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.”*

45. Já a segunda consideração diz respeito à efetiva aplicação dos recursos públicos, destacando-se aí que compete ao gestor dos recursos federais, seja ele pessoa física, seja pessoa jurídica, de direito público ou privado, o dever de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, por meio de documentação consistente, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, de modo que, no presente caso concreto, a falta de comprovação sobre a correta aplicação dos recursos federais recebidos configura presunção legal de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas.

46. Como visto anteriormente, dos três responsáveis citados nesta TCE, a saber, a Anara, o Sr. Bruno Maranhão e o Sr. Edmilson de Oliveira Lima, apenas os dois primeiros apresentaram defesa, mas a revelia do Sr. Edmilson Lima não obsta o prosseguimento do feito, conforme dispõe o art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

47. Da defesa apresentada pela Anara, é possível extrair que a entidade não logrou comprovar a boa e correta aplicação dos recursos que lhe foram confiados.

48. Conforme destacou a unidade instrutiva, a defesa apresentada não foi acompanhada de elementos que permitam estabelecer o necessário nexos causal entre os recursos transferidos e os gastos efetuados.

49. O exame da unidade instrutiva mostra-se adequado, haja vista que documentos essenciais à prestação de contas da entidade, como relatórios do cumprimento do objeto e de execução físico-financeira, demonstrativo de execução da receita e despesa, bem como relação de pagamentos, foram apresentados sem as devidas assinaturas.

50. Demais disso, afora a apresentação de documentos sem assinatura, alguns documentos sequer foram apresentados, podendo ser citados como exemplo dessa omissão: a falta do extrato da

conta bancária específica, do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento; a falta de conciliação bancária e a falta de cópia do despacho adjudicatório e da homologação das licitações realizadas ou, ainda, de justificativa para dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

51. A falha na apresentação dos documentos listados inviabiliza a análise da prestação de contas, não permitindo que se conclua nem mesmo, nestes casos, pela execução parcial da avença, até mesmo porque a avença pode ter sido parcialmente executada com valores de terceiros, desviando-se os valores federais.

52. Diante desse quadro, as alegações de defesa apresentadas pela associação devem ser rejeitadas, o que resulta na responsabilização da entidade pela devolução da integralidade dos recursos federais que lhe foram repassados por meio do Convênio CRT/DF/58.100/2005, solidariamente com os demais responsáveis, nesse caso, pelas razões que passo a expor.

53. Em relação aos elementos de defesa apresentados pelo Sr. Bruno Maranhão, eles de fato também não se prestam para comprovar a boa e regular aplicação dos vultosos recursos federais transferidos pelo Incra à Anara.

54. Conforme salientado pelo **Parquet** especializado, o referido responsável apresentou documentos que demonstraram saídas de recursos financeiros da conta bancária específica do Convênio CRT/DF/58.100/2005 sem, no entanto, nada apresentar que pudesse comprovar que esses recursos teriam sido devidamente aplicados no objeto da avença.

55. Registre-se, aliás, que alguns documentos apresentados pelo responsável indicam justamente o contrário, isto é, que os recursos não teriam sido aplicados nos devidos fins, mas, sim, em finalidades totalmente estranhas ao objeto do convênio, tais como, o custeio de salários e encargos sociais referentes à folha de pagamento de empregados da Anara e o pagamento pela prestação de serviços de contabilidade e de preparação de livros fiscais.

56. E, ainda de acordo com o assinalado pelo MPTCU, o Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão até teria tentado comprovar a realização de despesas que, pela sua natureza, poderiam se enquadrar no objeto do Convênio CRT/DF/58.100/2005. Todavia os documentos que o responsável apresentou com esse intuito revelam-se inidôneos, tais como os seguintes:

- a) simples faturas referentes a compras de passagens aéreas, desacompanhadas de notas fiscais e dos comprovantes de efetiva utilização das passagens;
- b) notas fiscais referentes a serviços gráficos de impressão de cartilhas, juntando-se, todavia, com o objetivo de comprovar a execução desses serviços, exemplar de livreto utilizado pela Anara, desde bem antes da celebração da avença, para fins promocionais da entidade;
- c) notas fiscais emitidas por empresária individual, com sede em Natal/RN, referentes a serviços de locação de veículos, desacompanhadas de comprovantes de que os serviços foram efetivamente prestados nas 10 unidades da federação previstas no plano de trabalho do convênio;
- d) notas fiscais referentes à aquisição de combustíveis desacompanhadas de comprovantes de que os combustíveis destinaram-se a abastecer veículos utilizados conforme o previsto em convênio; e
- e) listas de presença relativas a eventos que teriam sido promovidos pela Anara com vícios graves e, em alguns casos, sugestivos de fraude.

57. A propósito, com relação a este último tópico, foram constatados os seguintes vícios:

- a) falta de indicação do curso, da oficina ou do encontro;
- b) falta de referência a documentos de identificação dos signatários das listas;
- c) falta de indicação dos assentamentos rurais aos quais pertenceriam os participantes dos cursos ou oficinas;
- d) ocorrências de assinaturas com grafia semelhante, indicando terem sido feitas pela mesma pessoa, para distintos beneficiários de um mesmo curso ou oficina; e
- e) ocorrências de assinaturas diferentes para o mesmo beneficiário, quando confrontados dois ou mais recibos entre si.

58. Conforme salientado acima, os elementos apresentados pelo responsável não elidiram as diversas irregularidades que lhe foram imputadas, pelo contrário as reforçam, de modo que a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas e a imputação do débito apurado.

59. E, neste ponto, destaco que os elementos objetivos constantes dos autos e da defesa apresentada pelo Sr. Bruno Maranhão não beneficiam o Sr. Edmilson Lima, que optou por permanecer revel neste processo, de modo que o Sr. Edmilson também deve ser chamado a responder solidariamente pelo débito, arcando com as penalidades legais aplicáveis.

60. De mais a mais, ante a gravidade das irregularidades ora destacadas, vê-se que, além da multa legal, é merecida a aplicação da penalidade insculpida no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, aos Srs. Bruno Maranhão e Edmilson Lima, de modo a inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública federal, pelo prazo de 8 anos.

III

61. Enfim, a última questão a ser tratada diz respeito aos encaminhamentos divergentes apresentados pela 8ª Secex e pelo Ministério Público quanto às medidas processuais assecuratórias da recomposição do erário, em face do vultoso débito apurado.

62. Importa relembrar que no âmbito do Acórdão 2.675/2009-Plenário (item 8 acima) o TCU já adotou duas medidas processuais: 1º) decretou a indisponibilidade dos bens da Anara; e 2º) citou os dirigentes da entidade para que, dentre outras ações, se manifestassem sobre uma eventual decretação de indisponibilidade de seus bens por esta Corte de Contas.

63. Desse modo, considerando que a indisponibilidade de bens prevista no art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443, de 1992, não deve ser decretada pelo TCU em prazo superior a um ano e que tal medida já foi adotada no presente processo em relação à Anara, acolho a proposição formulada pela unidade instrutiva no sentido de que a medida mais adequada no presente caso seja a solicitação do arresto a que se refere o art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992.

Pelo exposto, anuindo integralmente, no essencial, às propostas formuladas pela unidade técnica e pelo MPTCU, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de setembro de 2012.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2606/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.429/2008-5.
- 1.1. Apenso: 023.608/2009-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV - Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Associação Nacional de Apoio a Reforma Agrária – Anara (CNPJ 02.931.961/0001-45); Bruno Costa de Albuquerque Maranhão (CPF 253.722.034-04); Edmilson de Oliveira Lima (CPF 008.041.024-30); Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04).
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: Elmano de Freitas da Costa, OAB/CE 11.098.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, em virtude da não aprovação da prestação de contas do Convênio CRT/DF 58.100/2005, celebrado entre a autarquia e a organização não governamental (ONG) denominada Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o Sr. Edmilson de Oliveira Lima, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária - Anara e pelo Sr. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão;

9.4. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, desse mesmo diploma legal, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210, 214, inciso III, do RITCU, condenando os Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, em solidariedade com a Associação Nacional de Apoio à Reforma Agrária – Anara, ao pagamento das quantias a seguir relacionadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas de ocorrência até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA DE OCORRÊNCIA	DÉBITO (R\$)
12/12/2005	1.247.467,28
1º/2/2006	1.000.000,00

9.5. aplicar à Anara e aos Srs. Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, individualmente, a multa referida no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar ao Sr. Rolf Hackbart a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da

legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo:

9.7.1. a cobrança judicial das dívidas indicadas neste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações;

9.7.2. o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, caso requerido, corrigidas monetariamente até a data do pagamento nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do RITCU, esclarecendo-se aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.8. considerar graves as infrações cometidas por Bruno Costa de Albuquerque Maranhão e Edmilson de Oliveira Lima, de modo a inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no art. 61 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 275 do RITCU, que adote as medidas judiciais destinadas ao arresto dos bens dos responsáveis ora julgados em débito, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, a comprovação do recolhimento das dívidas;

9.10. determinar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, caso o responsável figure como servidor federal regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, adote as providências cabíveis para o desconto parcelado ou integral da dívida mencionada no item 9.6 acima sobre os vencimentos do Sr. Rolf Hackbart, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 219, inciso I, do RITCU, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta:

9.11.1. à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e em função do Inquérito Civil nº 1.16.000.001742/2006-31, encerrado;

9.11.2. à 2ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com referência ao Processo nº 0034247-41.2011.4.01.3400;

9.11.3. à Presidência do Senado Federal e à Presidência da Câmara dos Deputados, por intermédio da respectiva Secretaria-Geral da Mesa; ao Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário; ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; ao Incra e aos responsáveis, para conhecimento;

9.11.4. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a adoção de providências visando ao cumprimento do item 9.8; e

9.12. determinar que a 8ª Secex promova a juntada de cópias do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao TC 013.299/2006-0 e às contas ordinários do Incra relativas aos exercícios de 2005 e 2006, constantes do TC 017.407/2006-8 e do TC 020.036/2007-8, respectivamente.

10. Ata nº 38/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/9/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2606-38/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral