

TC 025.024/2016-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional de Pernambuco (Incrá SR-03)

Responsáveis: José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro, CNPJ 05.888.454/0001-64, Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-91

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional de Pernambuco (Incrá/SR 03), em desfavor do Sr. José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, ex-diretor executivo da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), em razão da impugnação total das despesas relativas aos recursos repassados à Fundesa por força do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004, Processo 54140.001546/2004-4, Siafi 517766, celebrado com o Incra/SR-03.

2. Este ajuste teve por objeto a construção, ampliação, limpeza de açudes, passagens molhadas, estradas vicinais com e sem bueiros, redes de distribuição de água, recuperação de barragens de terra e de alvenaria, adutora, sistema de distribuição de água, instalação de poços, construção e recuperação de poços profundos em 47 projetos de assentamentos localizados em 21 municípios de estado de Pernambuco: Ipojuca, Moreno, São Lourenço da Mata, Água Preta, Aliança, Amaraji, Barreiros, Escada, Goiana, Paudalho, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Tamandaré, Vitória de Santo Antão, Águas Belas, Caruaru, Itaíba, Orobó, Flores, Igaraci e Ouricuri.

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de parceria, que especificou o valor do ajuste, foram previstos R\$ 3.635.172,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 3.233.776,00 seriam repassados pelo Incra SR-03 à Fundesa, e R\$ 401.396,00 corresponderiam à contrapartida (peça 2, p. 115).

4. Os recursos federais foram repassados em quatro parcelas, conforme descrição a seguir:

Número da Ordem Bancária	Data	Valor em Reais (R\$)
20040B902610	30/12/2004	838.563,00
20040B902611	30/12/2004	488.450,00
20050B901489	25/7/2005	532.408,20
20050B902672	18/11/2005	1.374.354,80
Total		3.233.776,00

6. O ajuste vigeu no período de 22/12/2004 a 26/6/2006 (peça 2, p. 112-118, peça 3, p. 98-101 e 154-155), e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o seu término, conforme cláusula quinta do termo do ajuste (peça 2, p. 116).
7. De acordo com a documentação incluída nos autos, atinente à fase interna desta TCE, a prestação de contas da Fundesa foi recebida pelo Incra SR-03 em 28/8/2006 (peça 4, p. 58).
8. Em 3/2/2009, a Corregedoria Setorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário da Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio do Ofício 2.590/2009/CGU-PR, informou ao Incra que o Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004 tinha sido objeto de auditoria pela Secretaria Federal de Controle Interno (CGU/SFC). Como resultado da fiscalização, foram identificadas “diversas deficiências” na referida avença, as quais foram registradas no Relatório de Auditoria 208042, referente à Auditoria de Gestão do exercício de 2007 do Incra SR-03. As principais constatações da CGU foram as seguintes (peça 1, p. 21-27):
- 8.1 finalidade da conveniente incompatível com o objeto do convênio;
 - 8.2 inobservância a recomendações constantes de Parecer de Procurador Federal e formalização de convênio com entidade sem comprovação da capacidade técnica para a execução do objeto;
 - 8.3 objeto abrangendo municípios de fora da atuação da conveniente;
 - 8.4 objeto compreendendo elaboração de projetos não guardando relação com as obras a serem executadas;
 - 8.5 custo de serviços acima dos correspondentes registrados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).
9. Depois disso, a Superintendência Regional do Incra, por meio da Portaria/INCRA/SR(03)/G/N 023, de 1/7/2009, instaurou processo de Tomada de Contas Especial relativo a possíveis irregularidades no convênio (peça 1, p. 6).
10. Em 12/11/2009, o Incra SR-03 expediu o Parecer Técnico 3/2009, no qual foram registradas pendências referentes às obras executadas pela Fundesa. Por isso, não foi emitido o Termo de Aceitação de Obras e Serviços de Engenharia, porquanto não foi cumprida a totalidade da execução do objeto pactuado na avença, tendo sido solicitada, à Fundesa, a devolução de R\$ 127.933,74 (peça 4, p. 199-200).
11. Em 28/3/2011, a Contabilidade do Incra SR-03 elaborou o Parecer 18/2011, no qual foram identificadas irregularidades na prestação de contas da Fundesa (peça 5, p. 45-61). Após análise das considerações do parceiro privado, foi produzido o Parecer 59/2011, em 20/9/2011, no qual se concluiu pelo débito de responsabilidade daquela organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) no valor de R\$ 929.906,80 (peça 5, p. 121-122).
12. No ano seguinte, em 4/5/2012, foi produzido o Relatório Final do Tomador de Contas (peça 5, p. 203-214 e peça 6, p. 1-38). Neste documento, a Comissão de TCE entendeu que as despesas totais atinentes aos valores repassados pelo Incra à Fundesa deveriam ser impugnadas, uma vez que teria havido “erro na celebração do convênio” e, por conseguinte, todos os gastos decorrentes da avença irregular seriam viciados e, por consequência, os valores repassados deveriam “ser glosados” (peça 6, p. 23).
13. De acordo com o Relatório Final do Tomador de Contas, esses vícios foram tratados no PARECER/PGF/PFE/INCRA/SR-03/Nº154/2004 elaborado pela Procuradoria Federal após análise do termo de parceria. Neste expediente, opinou-se pela “não pactuação, pois a conveniente aparentemente não dispunha de estrutura”, bem como o projeto básico, o plano de trabalho e o cronograma de desembolso não atenderiam à Instrução Normativa STN/01/1997 em seu art. 2º § 1º, “o que acabava

também por violar a Lei 8.666/1993 em seu art. 6º inciso IX” (peça 6, p. 6-7). O mencionado parecer apontou, ainda, a ausência de laudo de impacto ambiental e que algumas das obras não seriam abrangidas pela finalidade da Fundesa.

14. Outra falha levantada no citado relatório diz respeito ao fato de que a Fundesa, sendo uma Oscip especializada no Semiárido Brasileiro, teria realizado, neste Termo de Parceria, grande parte das suas obras na Zona da Mata de Pernambuco, portanto, fora da sua área de capacitação (peça 6, p. 8). Além disso, registrou-se que “a norma que regula as Oscip não permite que as mesmas façam obras de engenharia, o que, conforme dito anteriormente, contamina todo o convênio. Daí, o entendimento que este convênio se prestou para burlar as normas de licitação” (peça 6, p. 30).

15. Assim, no entendimento da comissão, “para não realizar uma licitação clara e transparente, o Incra achou por bem entregar os recursos a um terceiro que intermediou o repasse de recursos por meio de uma licitação frágil como apontou a CGU” (peça 6, p. 22).

16. O Relatório Final do Tomador de Contas indicou, como responsáveis, os Srs. José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, e Thales Soares Viana de Carvalho, CPF 456.639.044-68, ex-diretores executivos da Fundesa. O débito atualizado, em 30/4/2012, referente ao valor total das despesas, foi estipulado em R\$ 7.093,445,39 (peça 5, p. 203-205).

17. Em 18/3/2013, a Auditoria Interna do Incra, mediante o Ofício 61/2013/AUD, encaminhou o processo de TCE para a Secretaria Federal de Controle Interno (peça 6, p. 117), que foi devolvido para o Incra em 31/7/2013, por meio do despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 5854/2013, devido a erros no cálculo dos valores do débito e na definição da responsabilidade individual dos gestores (peça 6, 125-129).

18. Assim, em 15/4/2014, em suas avaliações para atender às solicitações da CGU, a Comissão de TCE do Incra SR-03 entendeu por revisar suas conclusões, promovendo a exclusão do Sr. Thales Soares Viana de Carvalho, CPF 456.639.044-68, do rol dos responsáveis. Tal ato decorreu de reflexões da referida comissão, que passou a considerar que aquele gestor não “deu prejuízo ao erário, mas, tão somente, cometeu irregularidade do ponto de vista formal, qual seja, não ter apresentado a prestação de contas da forma devida” (peça 6, 145-146).

19. Por outro lado, a mesma comissão passou a considerar necessária a inclusão, no rol de responsáveis, da Sra. Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-91, ex-superintendente regional do Incra SR-03, que assinou o convênio, devido ao entendimento de que a gestora, como autoridade máxima da Unidade, “deveria supervisionar todo processo de convênio e as atividades delegadas aos servidores”, uma vez que diversas irregularidades teriam antecedido a celebração do convênio (peça 6, p. 147-148).

20. Assim, em 7/5/2014, foi promovida a notificação da Sra. Maria de Oliveira, como responsável solidária, pelo débito de R\$ 9.156.929,30, por ter assinado o convênio irregular (peça 6, p. 151-152).

21. Passados mais de quatro meses, em 29/9/2014, a ex-superintendente regional apresentou sua defesa, requerendo a exclusão do seu nome do rol de responsáveis do processo de Tomada de Contas (peça 6, 166-175).

22. Cerca de dezoito meses depois, em 12/4/2016, foi concluído o Relatório Final do Tomador de Contas – Complementar, que manteve o entendimento de glosa integral das despesas do Termo de Parceria, no valor corrigido de R\$ 10.856.897,95 (data de referência 7/4/2016). Além disso, a lista de responsabilidade foi novamente revista, sendo mantido apenas o Sr. José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34 no rol de responsáveis (peça 6, p. 176-183).

23. O argumento utilizado para retirar a Sra. Maria de Oliveira do referido rol foi o seguinte (peça 6, p. 182):

Considerando que quem geria a Superintendência era a superintendente MARIA DE OLIVEIRA, entendemos que se teve responsabilidade seria pela gestão do INCRA SR-03, ou seja, escolhia os servidores para os postos, mas essa responsabilidade não se aproxima de solidariedade, pois não há indícios que a ex-superintendente tenha obtido qualquer proveito no convênio, ou favorecido a alguém.

24. Em 4/5/2016, o processo foi enviado novamente à CGU (peça 6, 186-188). No mesmo mês, em 30/5/2016, foi produzido o Relatório de Auditoria CGU 684/2016, concordando com o encaminhamento proposto pelo Incra SR-03, calculando o valor total do débito em R\$ 10.906.149,75 (peça 6, p. 197-204), o qual foi seguido pela emissão, no mesmo dia, do Certificado de Auditoria 684/2016 e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6, p. 206). Por fim, à página 208 da peça 6, foi incluído o Pronunciamento Ministerial, atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, relativo ao Processo de Tomada de Contas Especial 54140.001106/2009-00, avaliado com opinião pela irregularidade das contas.

EXAME TÉCNICO

25. Conforme no Relatório de Auditoria CGU 684/2016 (peça 6, p. 197-204), a presente TCE foi encaminhada a esta Corte de Contas devido à impugnação total das despesas do Termo de Parceria 13.000/2004 (Siafi 517766), com um débito calculado em R\$ 10.906.149,75 (atualizado até 7/4/2016), e tendo como responsável o Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-diretor executivo da Fundesa.

26. Cabem, no entanto, algumas considerações a respeito do valor apontado como débito, assim como em relação à lista de responsáveis, as quais levarão a conclusões diversas daquelas registradas pelo Controle Interno.

27. A propósito deste assunto, é oportuno esclarecer que o pronunciamento do Controle Interno não vincula a análise desta Corte de Contas, que pode acompanhar as decisões daquele órgão ou pronunciar-se contrário, caso identifique fatos para isto. Assim não fosse, perderia a razão de existência das duas modalidades de controle, interno e externo.

28. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, devendo realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União. São neste sentido os Acórdãos 6.668/2015-TCU-2ª Câmara, 1.568/2015-TCU-2ª Câmara, 137/2015-TCU-1ª Câmara, 1537/2014-TCU-Plenário.

Irregularidade e Valor do débito

29. A referida impugnação total das despesas foi alvitrada, nas fases precedentes desta TCE, em razão do entendimento de que os vícios relativos à celebração deste Termo de Parceria seriam suficientes para macular todos os possíveis resultados obtidos. Nesse sentido, há de se concordar com a opinião, defendida pela Comissão de TCE, de que muitas foram as irregularidades que antecederam a assinatura deste acordo. Entre elas, mencionando-se apenas as principais, pode-se aludir ao fato da finalidade da conveniente ser incompatível com o objeto da avença; à inobservância a recomendações constantes do parecer da Procuradoria Jurídica; à formalização do acordo com entidade sem comprovação da capacidade técnica para a execução do objeto; e à falta de pesquisa de preços.

30. Por outro lado, a análise dos autos permite constatar-se que, apesar das falhas apontadas, o parecer técnico conclusivo do Incra SR-03 atestou que a maior parte dos produtos entregues pela Oscip, decorrentes das obras realizadas, foram aceitos pela autarquia, por estarem de acordo com o planejado. Nesse parecer, indicou-se a necessidade de devolução de R\$ 127.933,74, quantia referente aos seguintes serviços não realizados: obra da implantação de sistema de abastecimento de água no Projeto de Assentamento de Duas Barras; ART de execução da obra da adutora do Projeto de

Assentamento de Libertação; e Passagem molhada do projeto de Assentamento de Barra Nova (peça 4, p. 199-200).

31. Em casos como este, em que o objeto não foi concluído, a responsabilização pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

32. No caso em tela, há a possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor do acordo, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder à fração não realizada do objeto.

33. A jurisprudência desta Corte tem reiterado o referido entendimento de acordo com os Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, 1.523/2015-TCU-1ª Câmara, 1.779/2015-TCU-Plenário, 5.792/2015-TCU-1ª Câmara e 6.933/2015-TCU-1ª Câmara, dentre outros.

34. Ainda acerca do valor do débito a ser apurado nesta TCE, é mandatória a verificação do resultado da análise empreendida sobre a prestação de contas apresentada pela Fundesa. Desta forma, cumpre registrar as conclusões consignadas no parecer da Contabilidade do Incra SR-03 que, ao analisar e reanalisar os documentos e justificativas apresentadas pela Fundesa, identificou irregularidades na prestação de contas, as quais importaram em um débito de R\$ 929.906,80. A manifestação do setor contábil do Incra SR-03 baseou-se na existência de despesas não previstas no acordo, bem como a ocorrência de gastos sem a documentação comprobatória requerida, conforme detalhamento a seguir (peça 5, p. 121-122).

34.1 Despesas não previstas no acordo:

a) serviços de fiscalização realizados pela própria Fundesa no valor total de R\$ 357.626,07;

b) despesas com taxas bancárias no valor total de R\$ 675,10;

c) despesas com multas e juros sobre documentos de arrecadação de receitas federais (DARF) e guias da Previdência Social (GPS) no valor total de R\$ 2.224,19;

d) pagamentos em nome das empresas Conduta e TDM, que não executaram o objeto do acordo, no valor total de R\$ 4.340,92;

e) despesas não previstas no Plano de Trabalho no valor total de R\$ 29.814,78;

34.2 Gastos sem a documentação comprobatória requerida:

a) valores gastos acima dos valores autorizados no Plano de Trabalho, representando R\$ 88.704,12 reais;

b) notas fiscais apresentadas sem o boletim de medição, no valor de R\$ 96.792,27;

c) valores transferidos para a conta da Superintendência Regional do Médio São Francisco (SR29), importando R\$ 53.094,99;

d) inclusão dos itens recuperação de poço existente e complementação da instalação de um poço nas obras do Projeto de Assentamento Mata Verde, no valor de R\$ 8.571,00;

e) obra executada por empresa diferente da contratada: R\$ 41.943,99;

f) comprovantes de pagamento de tributos e contribuições ausentes ou incompletos, no valor de R\$ 40.723,37;

e) contrapartida não comprovada no valor total de R\$ 205.396,00;

35. Recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não cumprir com a obrigação de prestar contas satisfatoriamente, o responsável deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito no valor supracitado.

36. Assim sendo, discordando do posicionamento exarado pelo órgão de controle interno, o débito a ser contabilizado decorre da parcela de produtos não entregues somada à parcela de despesas glosadas pela Contabilidade, perfazendo o montante de R\$ 1.057.840,54, em valores da época, ainda não atualizados. Considerando que as irregularidades que levaram à ocorrência deste débito foram praticadas ao longo da vigência do aludido termo de parceira, propõe-se que a data de ocorrência a ser considerada, para efeito de atualização dos valores, seja do último repasse realizado (18/11/2005).

Responsabilização

37. A respeito da indicação dos responsáveis pelo débito, o Controle Interno, acompanhando o Relatório do Tomador de Contas, concluiu pela responsabilização somente do Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-diretor executivo da Fundesa, propondo a impugnação total das despesas realizadas. No entanto, de acordo com a proposta já registrada nesta instrução, o referido gestor deixou de providenciar a entrega completa do objeto avençado, além de encaminhar prestação de contas irregular. Esta conduta levou à ocorrência de irregularidade no objeto entregue e na prestação de contas, na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo, assim como gastos sem a documentação comprobatória requerida, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 1.057.840,54, valor correspondente ao débito pelo qual deve ser responsabilizado.

38. Ademais, consoante o Relatório de Auditoria da CGU 684/2016 (peça 6, p. 201-202), deve-se enfatizar o entendimento consubstanciado na Súmula TCU 286, no sentido de que “a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos”. Por esse motivo, inclui-se no rol de responsáveis a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), CNPJ 05.888.454/0001-64, em solidariedade ao Sr. José Biondi Nery da Silva, pela mesma conduta, o que acarretou a mesma irregularidade, levando ao débito de R\$ 1.057.840,54.

39. A respeito da possível responsabilidade do Sr. Thales Soares Viana de Carvalho, deve-se considerar que a sua gestão, como diretor executivo da Oscip, iniciou-se após o término da vigência do acordo (ocorrido em 26/6/2006), e depois do envio da prestação de contas ao Incra (ocorrida em 21/8/2006). Tal constatação pode ser verificada pela análise da correspondência CDE 62/2006, demonstrando que, em 21/8/2006, o Sr. José Biondi Nery da Silva permanecia na condição de diretor executivo da Fundesa (peça 4, p. 58). Depreende-se, desta forma, que todos os atos referentes à entrega parcial do objeto, bem como o envio da prestação de contas, ocorreram na gestão do Sr. José Biondi Nery da Silva, não havendo motivo para a responsabilização do Sr. Thales Soares Viana de Carvalho.

40. Quanto à Sra. Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-91, ex-superintendente regional do Incra SR-03, percebe-se que houve dúvida da Comissão de TCE sobre a sua responsabilização. Inicialmente, a predita gestora foi incluída no rol de responsáveis (peça 6, p. 147-148), sendo posteriormente retirada da lista no Relatório do Tomador de Contas - Complementar (peça 6, p. 176-183), estando esta última decisão ratificada pelo Relatório de Auditoria CGU 684/2016 (peça 6, p. 197-204).

41. Contudo, deve-se analisar mais detalhadamente a conduta da ex-gestora ao firmar o indigitado Termo de Parceira com a Fundesa (peça 2, 112-118). A assinatura do acordo ocorreu apesar da finalidade da conveniente ser incompatível com o objeto do convênio. É de se observar que o Estatuto da Fundesa não prevê, entre as finalidades da Fundação, a execução direta de obras de engenharia civil (peça 2, p. 32-44).

42. Além disso, a Sra. Maria de Oliveira deixou de atender a recomendações constantes de Parecer do Procurador Federal, que opinou pela não assinatura do convênio, devido à falta de estrutura da conveniente para executar as obras combinadas; a falhas no projeto básico, no plano de trabalho e no cronograma de desembolso; bem como à ausência de laudo de impacto ambiental (peça 2, 95-98 e peça 6, p. 7-7).
43. Observa-se ainda a ausência de registros de análise prévia dos custos dos serviços a serem executados, caracterizando gestão temerária da ex-superintendente, porquanto os valores poderiam estar acima do praticado pelo mercado, como sugere estudo da CGU (peça 1, p. 25-27), ou mesmo abaixo dos preços correntes à época, o que poderia indicar uma possível futura inviabilidade financeira da execução dos trabalhos.
44. Apesar de todos estes indicativos da irregularidade do Termo de Parceria, tendo inclusive sido alertada pela Procuradoria Jurídica sobre a situação, a gestora decidiu assinar o termo, assumindo o risco de enfrentar problemas na execução do acordo, o que de fato acabou por ocorrer.
45. Conforme já noticiado na presente instrução, o parceiro privado falhou na execução dos trabalhos ao não entregar todo o objeto acordado, bem como apresentou prestação de contas irregular, na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo, assim como gastos sem a documentação comprobatória requerida. Como resultado, foi identificado um dano ao erário calculado em R\$ 1.057.840,54, em valores da época, ainda não atualizados.
46. Desta forma, ao firmar o termo com uma instituição cuja finalidade era incompatível com o objeto do convênio, desconsiderando irregularidades apontadas pela Procuradoria Jurídica, a ex-superintendente regional do Incra SR-03 contribuiu para a ocorrência do supracitado dano ao erário. Caso tivesse tido uma postura diferente, deixando de assinar o multicitado termo de parceria, o prejuízo não teria ocorrido.
47. Por esta razão, inclui-se a Sra. Maria de Oliveira, ex-superintendente regional do Incra SR-03, como responsável solidária pelo débito de R\$ 1.057.840,54, em valores da época, ainda não atualizados. Este valor corresponde ao dano ao erário resultante da execução irregular do Termo de Parceria em exame, uma vez que parte do objeto não foi entregue pelo parceiro privado, uma parcela das despesas realizadas não estava prevista no acordo, e outras foram feitas sem a documentação comprobatória requerida.
48. Cabe ainda analisar a conduta do Sr. Eduardo Dizeu, chefe da divisão de suporte operacional do Incra SR-03, à época, responsável pelo parecer técnico que analisou a proposta de termo de parceria enviada pela Fundesa. Ao encaminhar o processo sem ressalvas, o referido gestor deixou de observar que a finalidade da conveniente era incompatível com o objeto do convênio. Além disso, não registrou a falta de realização de pesquisa de preços e da análise de capacitação da conveniente (peça 2, p. 57-61). Esta conduta pode ter contribuído para a decisão da Sra. Maria de Oliveira em assinar o termo irregular. Por consequência, deveria ser proposta a realização de audiência do Sr. Eduardo Dizeu, responsável pelo parecer técnico deficiente.
49. No entanto, de acordo com o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, proferido em 8/6/2016, nos autos do TC 030.926/2015-7, referente ao incidente de uniformização de jurisprudência, restou estabelecido que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, inciso I, do Código Civil.
50. No presente caso, já se passaram mais de dez anos entre a data da confecção do referido parecer técnico (7/12/2004) e a data atual, sem que tenha havido interrupção do prazo prescricional, o que configura, por consequência, a prescrição da pretensão punitiva. Dessa forma, deixa-se de propor a realização de audiência do Sr. Eduardo Dizeu.

CONCLUSÃO

51. Considerando que ao entregar apenas parte do objeto avençado e prestar contas de forma irregular, na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo, assim como de gastos sem a documentação comprobatória requerida, o Sr. José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, ex-diretor executivo da Fundesa, ocasionou dano ao erário no montante de R\$ 1.057.840,54;
52. Considerando o entendimento consubstanciado na Súmula TCU 286, no sentido de que “a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos”, inclui-se no rol de responsáveis a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), CNPJ 05.888.454/0001-64, em solidariedade ao Sr. José Biondi Nery da Silva, pela mesma conduta, o que acarretou a mesma irregularidade, levando ao débito de R\$ 1.057.840,54;
53. Considerando que a Sra. Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-91, ex-superintendente regional do Incra SR-03, ao firmar o termo com uma instituição cuja finalidade era incompatível com o objeto do convênio, desconsiderando desprezando as irregularidades apontadas pela Procuradoria Jurídica, contribuiu para a ocorrência do dano ao erário no montante de R\$ 1.057.840,54, e que, caso tivesse tido uma postura diferente, deixando de assinar o multicitado termo de parceria, o prejuízo não teria ocorrido;
54. Considerando que o exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária do Sr. José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro, CNPJ 05.888.454/0001-64, e da Sra. Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-9, e apurar adequadamente o débito a eles atribuído;
55. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) realizar a citação do Sr. José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, ex-diretor executivo da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa); da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), CNPJ 05.888.454/0001-64; e da Sra. Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-9, ex-superintendente regional do Incra SR-03, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004, Processo 54140.001546/2004-4, Siafi 517766, considerando as seguintes condutas:
- a.I) Sr. José Biondi Nery da Silva e Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro: **entregar apenas parte do objeto avençado**, deixando de realizar os seguintes serviços: obra referente à implantação de sistema de abastecimento de água no Projeto de Assentamento de Duas Barras; ART de execução da obra da adutora do Projeto de Assentamento de Libertação; passagem molhada do projeto de Assentamento de Barra Nova; e **prestar contas de forma irregular** (conforme exposto no parecer da Contabilidade do Incra SR-03 059/2011, peça 5, p. 121-122), na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo (serviços de fiscalização realizados pela própria Fundesa no valor total de R\$ 357.626,07; despesas com taxas bancárias no valor total de R\$ 675,10; despesas com multas e juros sobre documentos de arrecadação de receitas federais (DARF) e guias da Previdência Social (GPS) no valor total de R\$ 2.224,19; pagamentos em nome das empresas Conduta e

TDM, que não executaram o objeto do acordo, no valor total de R\$ 4.340,92; despesas não previstas no Plano de Trabalho no valor total de R\$ 29.814,78), assim como gastos sem a documentação comprobatória requerida (valores gastos acima dos valores autorizados no Plano de Trabalho, representando R\$ 88.704,12; notas fiscais apresentadas sem o boletim de medição, no valor de R\$ 96.792,27; valores transferidos para a conta da Superintendência Regional do Médio São Francisco - SR29, importando R\$ 53.094,99; inclusão dos itens “recuperação de poço existente” e “complementação da instalação de um poço” nas obras do Projeto de Assentamento Mata Verde, no valor de R\$ 8.571,00; obra executada por empresa diferente da contratada: R\$ 41.943,99; comprovantes de pagamento de tributos e contribuições ausentes ou incompletos, no valor de R\$ 40.723,37; contrapartida não comprovada no valor total de R\$ 205.396,00), o que propiciou a ocorrência de **irregularidade no objeto entregue e na prestação de contas**, com infração ao disposto na cláusula segunda, inciso II, alíneas “a” e “c” do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004 (Siafi 517766);

a.II) Sra. Maria de Oliveira: **firmar o termo com uma instituição cuja finalidade era incompatível com o objeto do convênio, desconsiderando parecer contrário à assinatura do termo da Procuradoria Jurídica, e sem a devida realização de análise prévia dos custos dos serviços que foram executados, caracterizando gestão temerária da ex-superintendente**, que propiciou a ocorrência de **irregularidade no objeto entregue e na prestação de contas**, em afronta ao princípio da razoabilidade;

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
127.933,74	18/11/2005
929.906,80	18/11/2005

Valor atualizado até 24/10/2016: R\$ 1.996.356,67

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) encaminhar cópia das peças 4 a 6, bem como desta instrução, à Superintendência Regional de Pernambuco do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá SR-03) e à Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), a fim de subsidiar as manifestações dos responsáveis.

Secex-PE, 1ª Diretoria, em 24/10/2016.

(Assinado eletronicamente)

Gustavo Farina

AUFC – Mat. 8079-9

ANEXO 1 – Matriz de Responsabilização

Irregularidade	RESPONSÁVEIS	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE (reprovabilidade da conduta do agente)
<p>Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004, Processo 54140.001546/2004-4, Siafi 517766.</p>	<p>José Biondi Nery da Silva, CPF 014.364.224-34, Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro, CNPJ 05.888.454/0001-64.</p>	<p>Entregar apenas parte do objeto avençado; e prestar contas de forma irregular, na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo, assim como gastos sem a documentação comprobatória requerida, em afronta ao previsto na cláusula segunda, inciso II, alíneas “a” e “c” do Termo de Parceria CRT-PE 13000/2004 (Siafi 517766).</p>	<p>Ao entregar apenas parte do objeto avençado e prestar contas de forma irregular, na qual foram reportadas despesas não previstas no acordo, assim como gastos sem a documentação comprobatória requerida, os responsáveis ocasionaram dano ao erário no montante de R\$ 1.057.840,54.</p>	<p>Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade, sendo razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de sua conduta, e que seria exigível conduta diversa da praticada.</p>
	<p>Maria de Oliveira, CPF 201.893.119-91.</p>	<p>Firmar o termo com uma instituição cuja finalidade era incompatível com o objeto do convênio, desconsiderando parecer contrário à assinatura do termo da Procuradoria Jurídica, em afronta ao princípio da razoabilidade.</p>	<p>Ao firmar o termo com uma instituição não capacitada para a execução da avença, desconsiderando irregularidades apontadas pela Procuradoria Jurídica, contribuiu para a ocorrência do supracitado dano ao erário. Caso tivesse tido uma postura diferente, deixando de assinar o citado termo de parceria, o prejuízo não teria ocorrido.</p>	