

GRUPO I - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-001.196/2017-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Incra no Pará (SR/01/Incra)

Responsáveis: Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (Fanep) (CNPJ 02.599.286/0001-07); José Jorge Soares Monteiro, dirigente da Fanep (CPF 268.375.602-04); Maria de Jesus dos Santos Lima, dirigente da Fanep (CPF 593.008.332-00)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. APROVAÇÃO ANTERIOR DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA EM PROCESSO DE AUDITORIA. INVALIDAÇÃO DA APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA ENTIDADE CONCEDENTE. OCORRÊNCIAS QUE NÃO ENSEJARAM DANO. AUSÊNCIA DE OUTROS QUESTIONAMENTOS. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Secex/PA, que recebeu anuência do MP/TCU (peças 05/08).

1. “Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Incra do Pará (SR/01) em desfavor da entidade Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP) e de seus dirigentes José Jorge Soares Monteiro e Maria de Jesus dos Santos Lima, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio CRT/PA/80.000/2003 (Siafi 484079), que teve por objeto ‘a execução de serviços de assistência técnica, extensão rural e capacitação de 1.859 [...] famílias de agricultores assentadas nos Projetos de Reforma Agrária denominados CANAÃ, CIDAPAR II, CIDAPAR III, CRISTAL, DEL REY, MANOEL CRESCÊNCIO DE SOUZA, NOVA CONQUISTA, QUILOMBOLA ITAIVIAUARI, TIIVIBORANA e TRÊS IRMÃOS’, conforme termo de peça 1, p. 39-43.

HISTÓRICO

2. Para a execução do convênio, o Incra repassou à FANEP três parcelas, cada uma no valor de R\$ 102.802,70, conforme ordens bancárias de 6/11/2003 (peça 1, p. 50), de 27/11/2003 (peça 1, p. 56) e de 29/12/2003 (peça 1, p. 89).

3. A avença, no valor total de R\$ 339.248,91, previa contrapartida da entidade conveniente no valor de R\$ 30.840,819, consoante cláusula sexta do termo de convênio (peça 1, p. 42).

4. Conforme peça 1, p. 48, o convênio vigeu de 30/10/2003 a 29/5/2004, com prazo de prestação de contas vencendo em 28/7/2004.

5. Relatório técnico do Incra, de junho de 2004, atestou a execução do objeto do convênio (peça 1, p. 134-135).

6. A FANEP apresentou a prestação de contas do convênio, datada de 15/9/2004 e assinada pelo seu presidente José Jorge Soares Monteiro (peça 1, p. 143-146).

7. Analisada a prestação de contas, o Incra concluiu pela necessidade de devolver à União o valor de R\$ 6.528,31, 'sendo R\$ 6.132,51 referente a saldo bancário e R\$ 185,90 referente a pagamento de taxa bancária', infringindo o art. 8º, VII, da IN/STN 01/97 (peça 1, p. 147-149).

8. Ante a confissão de dívida firmada pela entidade conveniente (termo de peça 1, p. 152-154), o Incra aprovou a prestação de contas em 3/8/2005 (peça 1, p. 157).

9. Os comprovantes bancários de peça 1, p. 162, 166 e 169, atestam a restituição da parcela do valor impugnado na prestação de contas.

10. No âmbito de fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizada, por solicitação do Congresso Nacional, com o fim de verificar a regularidade na aplicação de recursos repassados a organizações não governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), a Secretaria de Controle Externo do Pará encaminhou em 1/2/2008 ao Superintendente do Incra no Estado ofício de audiência questionando, em relação ao convênio objeto desta TCE (peça 1, p. 174-175):

a) 'não impugnação de despesas de finalidade distinta e estranha à natureza dos objetos conveniados, a exemplo de aquisições de material de limpeza, pagamentos de natureza administrativa e de manutenção da FANEP';

b) 'autorização para a liberação de parcelas subsequentes sem a efetiva comprovação prévia da boa e regular aplicação das parcelas anteriormente recebidas e em desatendimento às orientações dos pareceres técnicos subscritos pelos asseguradores dos convênios'.

11. Em resposta à Secex/PA, o superintendente do Incra informou que 'após tomarmos ciência das impropriedades contidas na audiência determinada por Vossa Senhoria, deliberamos por bem invalidar o ato de aprovação da prestação de contas do referido convênio, determinando a abertura de Tomada de Contas Especial em face da conveniente e a consequente apuração de responsabilidade de quem houver dado causa a tais não conformidades' (peça 1, p. 184-192).

12. Em 16/10/2015, o Incra notificou a FANEP e seu ex-presidente a restituir à União o valor integral do convênio, 'correspondente aos valores repassados e não prestadas contas' (peça 2, p. 30-31 e 39-40).

13. Ante o insucesso das notificações postais, o Incra enviou à sede da FANEP servidor para notificação pessoal, que registrou em seu relatório de viagem, de 6/11/2015 (peça 2, p. 51):

Em atenção ao MEMO/Incra/CTCE/N 9- 03/2015, que Autoriza o meu Deslocamento, com objetivo de realizar os trabalhos de Notificação dos Processos de Tomada de Contas Especial referentes aos Convênios Celebrados entre o Incra e a Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense - FANEP, na pessoa de sua Presidente a Senhora MARIA DE JESUS DOS SANTOS LIMA, nos deslocamos para o Município de Capanema/Pa. - Sede da Fundação. Chegando até o Local constatamos que hoje funciona a Sede Regional da Federação da Agricultura - Fetagri. Em seguida nos deslocamos para a Cidade de Mãe do Rio/PA, onde reside a Senhora Maria de Jesus dos Santos Lima. Chegando a até o seu Endereço a Rua Padre Marinho n. 386 - Mãe do Rio Pará, tivemos a informações que a mesma estava em viagem para a Capital do Estado - Belém, onde trabalha ou presta serviços no escritório político do Deputado Federal - Beto Faro.

Após o meu retorno para Belém já na sede do Incra, fizemos vários contatos com a mesma mas não chegamos concretizar o recebimento dos referidos documentos.

14. O Incra providenciou então, no DOU de 11/11/2015, a notificação por edital dos responsáveis (peça 2, p. 55).

15. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria ratificando as conclusões do tomador de contas especial quanto à caracterização do dano ao erário e

certificando a irregularidade das contas dos responsáveis (peça 2, p. 88-91). O dirigente do órgão de controle interno emitiu parecer de sua competência (peça 2, p. 92), bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 2, p. 93).

EXAME TÉCNICO

16. A análise dos fatos sintetizados pelo tomador de contas em seu relatório de peça 2, p. 74-83, evidencia que não estão atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular deste processo, conforme a seguir detalhado.

17. Constata-se de início a responsabilização indevida da presidente da FANEP Maria de Jesus dos Santos Lima, que não geriu os recursos do convênio nem foi responsável pela respectiva prestação de contas. Conforme atestam os documentos de peça 1, p. 39-46, 82-85 e 143-146, o Sr. José Jorge Soares Monteiro, na condição de presidente da entidade, foi quem firmou o convênio e apresentou as prestações de contas parcial e final do convênio. Coube à Sr^a Maria de Jesus dos Santos Lima, na condição de presidente sucessora, somente assinar a confissão de dívida de peça 1, p. 152-154, cujo pagamento honrou conforme demonstram os comprovantes bancários de peça 1, p. 162, 166 e 169.

18. As falhas apontadas pelo TCU no ofício de peça 1, p. 174-175 (despesas de finalidade distinta e estranha à natureza do convênio, ‘a exemplo de aquisições de material de limpeza, pagamentos de natureza administrativa e de manutenção da FANEP’, e ‘autorização para a liberação de parcelas subsequentes sem a efetiva comprovação prévia da boa e regular aplicação das parcelas anteriormente recebidas’), não constituem, por si sós, fatos geradores de dano.

19. Quando do julgamento da fiscalização no âmbito da qual houvera a expedição do mencionado ofício pela Secex/PA, essas falhas receberam o seguinte encaminhamento (Acórdão 1097/2012 - TCU - Plenário, juntado a estes autos como peça 4), considerando esclarecimentos prestados pela presidente da FANEP e pelo então superintendente do Incra no Pará:

19.1. Despesas de finalidade distinta e estranha à natureza do convênio

19.1.1. A equipe de auditoria, reconhecendo a ausência de norma discriminando com detalhes a natureza das despesas passíveis de serem executadas com os recursos desse tipo de convênio, concluiu no parágrafo 30 (grifei) do relatório que fundamentou o acórdão (peça 4, p. 22):

30. Considerando a estrutura regimental do Incra, estabelecida pelo Decreto 5.735, de 27/3/2006, e as competências da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, arroladas no art. 5º, § 1º, da Norma de Execução n. 60, de 7/5/2007, e disponíveis no sítio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (www.incra.gov.br), em especial a competência para analisar e aprovar os Projetos Básicos e Planos de Trabalho e os demais instrumentos a serem celebrados, concernentes à execução das atividades de ATES, propõe-se determinação no sentido de que a referida diretoria estabeleça normativos internos que exijam um maior detalhamento orçamentário das propostas de convênios nos projetos de Assessoria Técnica, Social e Ambiental- ATES, de modo a evitar que os recursos transferidos sejam aplicados em finalidades distintas do objeto conveniado, como despesas com manutenção administrativa das entidades convenentes.

19.1.2. Em seu voto, entretanto, a relatora, Ministra Ana Arraes, ressaltou (peça 4, p. 28):

12. Deixo de propor o encaminhamento das determinações sugeridas pela unidade técnica, relativas ao aprimoramento dos procedimentos atinentes à celebração de convênios pelo referido Instituto, uma vez que o acórdão 2.508/2010-Plenário, de forma mais ampla, determinou ao Incra a apresentação de plano de ação com vistas ao estabelecimento de mecanismos de controle e supervisão de convênios daquela entidade o que, de certa forma, engloba os assuntos tratados nas propostas de formuladas pela unidade técnica.

19.2. Liberação de parcelas subsequentes sem a efetiva comprovação prévia da boa e regular aplicação das parcelas anteriores

19.2.1. Em seu relatório, a equipe de auditoria registra somente (peça 4, p. 24):

46. Em relação aos convênios n. Siafi 484079/2003 e 484080/2003, destaca-se que na liberação das parcelas deu-se maior ênfase às análises efetuadas pelo Núcleo de Convênios e Contratos, que analisa apenas a documentação, do que aos pareceres técnicos dos asseguradores dos convênios, que efetivamente acompanham a execução dos convênios. Contudo, o responsável afirma que determinou a instauração de TCE para apuração de irregularidades nos citados convênios. Deste modo, acatam-se as razões de justificativa.

19.2.2. Embora a irregularidade seja remetida à instauração da presente TCE, nota-se que na execução do convênio sob análise não ocorreu a mencionada liberação com ofensa a cláusula pactuada, como relatado pela equipe de auditoria do TCU.

19.2.3. A cláusula nona do termo de peça 1, p. 39-46, estabeleceu que a FANEP ‘prestará contas parcial dos recursos financeiros liberados referentes a primeira parcela para fazer jús a liberação da terceira parcela, devendo a prestação de contas final ser apresentada no prazo máximo de sessenta dias, acompanhada do Relatório Final de Cumprimento do objeto [...]’.

19.2.4. Em respeito ao comando daquela cláusula, a FANEP, para receber a terceira parcela, apresentou prestação de contas da primeira parcela (peça. 1, p. 82-85), que em 26/12/2003 recebeu parecer favorável do assegurador do convênio, com recomendação para a liberação da nova parcela (peça 1, p. 86), o que efetivamente ocorreu no dia 29/12/2003 (OB de peça 1, p. 89).

19.2.5. Resta, portanto, afastada a única irregularidade remanescente a motivar a instauração da presente TCE.

20. Além desses fatos, convém registrar prazo superior a dez anos no interstício entre a data de aprovação da prestação de contas em 3/8/2005 (peça 1, p. 157) e a notificação válida dos responsáveis, ocorrida em 11/11/2015 por meio de edital publicado no DOU (peça 2, p. 55), o que subordina o processo ao estabelecido no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2008, e por si só dispensaria a instauração da tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

21. Tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração desta TCE evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU, conforme análise empreendida na seção ‘Exame Técnico’ desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **arquivar** a presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU;

b) **dar ciência** da deliberação que vier a ser proferida à Superintendência Regional do Incra do Pará (SR/01), à Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP), ao Sr. José Jorge Soares Monteiro e à Srª Maria de Jesus dos Santos Lima;

c) **determinar** à Superintendência Regional do Incra do Pará (SR/01), com fundamento no art. 16, inciso III, da IN TCU 71/2012, a baixa da responsabilidade pelo débito da Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP), CNPJ 02.599.286/0001-07, do Sr. José Jorge Soares Monteiro, CPF 268.375.602-04, e da Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, CPF 593.008.332-00.”

É o relatório.