

TC 033.130/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Médio São Francisco (Incra SR-29)

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

Advogado ou procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Determinação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Médio São Francisco (Incra SR-29), em desfavor da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa) e do Senhor José Biondi Nery da Silva, ex-diretor dessa Fundação, em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados à Fundesa por força do Termo de Parceria 05.800/2005, Processo Original 54141.002847/2005-66, Siafi 533922, celebrado com o Incra SR-29.

2. Esse ajuste teve por objeto a execução de obras e serviços, envolvendo adutoras, rede de distribuição de água, poço tubular, dessalinizadores, rede elétrica, tratamento de água e estrada vicinal, em Projetos de Assentamento na área de abrangência do Incra SR-29.

HISTÓRICO

3. O valor inicialmente previsto para a execução do objeto foi de R\$ 4.041.881,34. Posteriormente, o valor original foi aditivado em mais R\$ 1.803.846,34, perfazendo o valor total de R\$ 5.845.727,68 à conta do parceiro público (peça 5, p. 517).

4. Desse montante foram liberados R\$ 5.786.685,25, mediante as ordens bancárias a seguir relacionadas (peça 5, p. 519):

Número da Ordem Bancária	Data	Valor em Reais (R\$)
2005OB903028	22/12/2005	528.167,43
2006OB901350	27/7/2006	1.289.783,73
2006OB901351	27/7/2006	210.216,27
2006OB901352	27/7/2006	561.162,30
2006OB901871	28/9/2006	421.322,63
2006OB901872	28/9/2006	326.466,91
2006OB902796	15/12/2006	448.581,39
2006OB902797	15/12/2006	256.180,68
2006OB902810	18/12/2006	835.258,89



2007OB901158	21/6/2007	371.761,33
2007OB901198	25/6/2007	371.761,34
2007OB902948	10/12/2007	74.768,67
2007OB902948	10/12/2007	91.253,68
Total		5.786.685,25

5. O ajuste vigeu no período de 19/12/2005 a 15/11/2008 (peça 5, p. 515), e previa a apresentação da prestação de contas para cada exercício (2006 a 2008) até 28 de fevereiro do exercício subsequente, ou a qualquer tempo por solicitação do Incra SR-29, conforme cláusula quinta do termo do ajuste (peça 1, p. 181-182).

6. De acordo com a documentação incluída nos autos, diante da falta de prestação de contas pela Fundesa, o Incra SR-29 encaminhou àquela organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), em 10/6/2008, solicitação de envio da prestação de contas atinentes aos exercícios de 2006 e 2007 (peça 4, p. 335-341). Em resposta ao Incra SR-29, em 17/11/2008, a Fundesa enviou sua prestação de contas para os exercícios solicitados, mediante a correspondência CDE 73/2008 (peça 5, p. 151).

7. Em 19/12/2008, a Contabilidade do Incra SR-29 elaborou parecer no qual registrou que a documentação enviada, a título de prestação de contas pela Fundesa, estava incompleta. Segundo a análise empreendida pelo departamento especializado do Incra SR-29, a documentação recebida atendeu, apenas em parte, ao previsto nos incisos I, II, III e IV do art. 12 do Decreto 3.100/1999 (peça 5, p. 211-213), conforme tabela abaixo:

Item exigido pela norma	Constatação da Contabilidade do Incra SR-29 sobre a documentação enviada pela Fundesa
I - relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados	O relatório descrito no inciso I da norma não consta na documentação enviada
II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução	A conveniente enviou dois documentos descritos como "Execução da Receita e da Despesa" e "Relatório de Execução Físico-Financeira"
III - parecer e relatório de auditoria	A entidade enviou relatório de auditoria relativo às Demonstrações Contábeis do exercício 2007, ao invés de um relatório de auditoria sobre o objeto do termo de parceria, o que não atende ao previsto na norma
IV - entrega do extrato da execução física e financeira	O documento descrito no inciso IV da norma não consta na documentação enviada

8. Diante disso, a Contabilidade do Incra SR-29 concluiu que a Fundesa entregou apenas uma das quatro peças exigidas como prestação de contas, registrando ainda o seguinte (peça 5, p. 213):

(...) as parcelas pagas do Termo de Parceria continuarão registradas no SIAFI na situação de "A COMPROVAR" registro desde o ano 2005, extrato SIAFI em anexo, o que vem sendo motivo de diversas cobranças pelos órgãos de controle a esta SR/29 (MSF). Deverá a conveniente FUNDESA ser notificada com urgência para que entregue a documentação pendente de forma satisfatória (...)

9. Em 18/2/2009, foi elaborado o Despacho 003/2009 - SR-29/D1/Engenharia, no qual foi atestado, pela área técnica do Incra SR-29, que 98% dos produtos previstos no termo de parceria

havam sido adequadamente entregues pela Fundesa, restando 2% do objeto a executar, o que corresponderia, a R\$ 115.692,91 (peça 5, p. 288-290).

10. Depois disso, somente em 23/9/2013, foi formalizado o processo de Tomada de Contas Especial, relativo a possíveis irregularidades no convênio (peça 1, p. 3).

11. Em 14/8/2014, foi produzido o Relatório Final do Tomador de Contas (peça 5, p. 492-507). Nesse documento, a Comissão de TCE indicou a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa) e o Senhor José Biondi Nery da Silva como responsáveis pelo débito de R\$ 115.692,91, consoante o supracitado Despacho 003/2009 - SR-29/D1/Engenharia.

12. A seguir, em 10/10/2014, foi elaborado o Relatório de Auditoria CGU 1759/2014, concordando com o encaminhamento proposto pelo Incra SR-29, calculando o valor total do débito em R\$ 309.485,55, com atualização até 16/5/2014 (peça 5, p. 521-524). Esse entendimento foi acatado, em 13/10/2014, com a emissão do Certificado de Auditoria 1759/2014 e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 5, p. 525-526).

13. Por fim, à página 531 da peça 5, foi incluído o Pronunciamento Ministerial relativo ao Processo de Tomada de Contas 54141.001792/2013-87, opinando pela irregularidade das contas. No pronunciamento, assinado em 10/11/2014, foi atestada a ciência ministerial acerca das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.

14. À luz dos fatos narrados, foi proposta, em instrução precedente (peça 8), a realização de diligência, a qual foi realizada, por meio do Ofício 0024/2017-TCU/SECEX-PE, de 18/1/2017 (peça 10), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Médio São Francisco (Incra SR-29), para que fossem encaminhados ao Tribunal os seguintes documentos/informações:

a) confirmação de quais documentos foram entregues pela Fundesa ao Incra SR-29, a título de prestação de contas relativas aos exercícios de 2006, 2007 e 2008;

b) análise dos documentos “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, entregues pela Fundesa ao Incra SR-29, como parte da prestação de contas referente aos exercícios de 2006 e 2007;

c) análise de documentos adicionais referentes à prestação de contas dos exercícios de 2006 e 2007, caso tenham sido encaminhados pela Fundesa ao Incra SR-29;

d) análise da prestação de contas referente ao exercício de 2008, caso tenha sido enviada pela Fundesa ao Incra SR-29.

EXAME TÉCNICO

Resposta à diligência

15. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 0024/2017-TCU/SECEX-PE, de 18/1/2017 (peça 10), o Incra SR-29 apresentou as informações constantes da peça 12.

16. Quanto aos documentos que foram entregues pela Fundesa, a título de prestação de contas relativas ao termo de parceria 5800/2005 (Siafi 533922), o Incra SR-29 limitou-se a informar que as prestações de contas referentes aos exercícios de 2006, 2007 e 2008 foram encaminhadas de forma incompleta, não especificando quais documentos foram entregues (peça 12, p. 1 e 3-29).

17. No que diz respeito à solicitação, para que fosse enviada ao Tribunal a análise dos documentos “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, entregues pela Fundesa ao Incra SR-29, como parte da prestação de contas referente aos exercícios de

2006 e 2007, o Incra SR-29 informou apenas que “não foi emitido parecer conclusivo devido à falta das outras peças que atenderiam outros incisos, ou seja estava incompleta naquele momento a prestação de contas”. Depreende-se a partir da resposta à diligência, que a análise dos documentos supracitados não foi realizada pelo Incra SR-29 (peça 12, p. 1 e 30-34).

18. No que concerne a análises de documentos adicionais, além dos mencionados documentos “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, relativos às prestações de contas dos exercícios de 2006 e 2007, o Incra SR-29 informou que nenhum documento adicional foi encontrado nos autos do processo administrativo relativo ao termo de parceria em exame (peça 12, p. 2).

19. Finalmente, apesar de ter confirmado que a prestação de contas relativa ao exercício de 2008 foi encaminhada pela Fundesa, o Incra SR-29 informou que não foi encontrada “nenhuma análise em relação a prestação de contas do exercício de 2008 e nem consta no processo nenhuma documentação em relação as peças referentes ao exercício de 2008” (peça 12, p. 2).

20. Diante do exposto, pode-se concluir que as respostas apresentadas pouco acrescentaram no sentido de esclarecer as questões levantadas pela diligência sobre a análise dos documentos encaminhados pela Fundesa ao Incra SR-29, a título de prestação de contas atinentes aos exercícios de 2006, 2007 e 2008 do termo de parceria 5800/2005 (Siafi 533922).

Análise

21. Conforme o Relatório de Auditoria CGU 1759/2014 (peça 5, p. 521-524), a presente TCE foi encaminhada a esta Corte de Contas devido à impugnação parcial das despesas do Termo de Parceria 05.800/2005 (Siafi 533922), com um débito calculado em R\$ 309.485,55, com atualização até 16/5/2014, tendo como responsáveis a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa) e o Senhor José Biondi Nery da Silva, ex-diretor da Oscip.

22. As irregularidades que motivaram a instauração da presente TCE foram (peça 5, p. 501):

a) a execução parcial do objeto pactuado, consoante o Despacho 003/2009-SR- 29/D1/Engenharia, de 18/02/2009 (peça 5, p. 288-290), o qual atestou que 2% do objeto avençado não foram entregues pela Fundesa ao Incra SR-29, o que corresponderia a R\$ 115.692,91;

b) o parecer do serviço de contabilidade 010/2008, de 19/12/2008 (peça 5, p. 211-213), o qual indicou que prestação de contas atinentes aos exercícios de 2006 e 2007 foram entregues de forma incompleta, pela Fundesa ao Incra SR-29.

23. Tendo em vista a existência das duas irregularidades, a Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário oriundo de execução parcial do objeto pactuado e da documentação incompleta referente à devida prestação de contas (peça 5, p. 505).

24. No entanto, não restou esclarecida de que forma a prestação de contas incompleta influenciou a decisão da referida comissão, que calculou o prejuízo ao erário levando em conta somente o valor correspondente aos 2% do objeto não entregues ao Incra SR-29.

25. Conforme reportado nos autos, ao receber a documentação relativa à prestação de contas dos exercícios de 2006 e 2007, o setor contábil do Incra SR-29 constatou que a parceira privada enviou apenas dois documentos descritos como “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, deixando de encaminhar o relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados; o extrato da execução física e financeira; e o relatório de auditoria sobre o objeto do termo de parceria. Além disso, não foram encontrados nos autos da presente TCE registros do recebimento e ou análise da prestação de contas referente ao exercício de 2008.



26. Caso houvesse sido realizada a análise, pelo Incra SR-29, da documentação enviada, mesmo que incompleta, poderia ser possível avaliar a suficiência da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos para a Oscip. Ao indicar que a prestação de contas não foi adequadamente realizada, sem nenhuma análise adicional sobre o assunto, a conclusão sobre a quantificação do dano indicada no Relatório do Tomador de Contas Especial, baseada apenas no percentual de produtos entregues, restou prejudicada, porquanto, apesar de ter sido constatado que houve a execução física de 98% do objeto, não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do termo de parceria sob análise.

27. A respeito dessa situação, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

28. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes; 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes; 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes; 11.222/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

29. Vale ressaltar que o estado de inadimplência do termo de parceria, no valor total de recursos transferidos, permanece nos registros oficiais, como o Siafi (peça 5, p. 517) e o Portal da Transparência (peça 7).

30. Assim, com o objetivo de verificar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos para a Fundesa, bem como estabelecer a extensão exata dos danos ao erário, ocorridos no âmbito do termo de parceria em exame, foi realizada diligência ao Incra SR-29 para a obtenção de informações complementares (peça 10).

31. No entanto, conforme já indicado na presente instrução, as respostas apresentadas pelo Incra SR-29 pouco acrescentaram no sentido de esclarecer as questões levantadas sobre a análise dos documentos encaminhados pela Fundesa ao Incra SR-29 a título de prestação de contas, atinentes aos exercícios de 2006, 2007 e 2008 do termo de parceria 5800/2005, Siafi 533922 (peça 12).

32. Assim, restou caracterizado o seguinte:

a) quanto à prestação de contas relativa aos exercícios de 2006 e 2007: a Fundesa apresentou apenas os documentos “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, os quais não foram analisados pelo Incra SR-29;

b) quanto à prestação de contas relativa ao exercício de 2008: o Incra SR-29 confirmou que a prestação de contas foi encaminhada pela Fundesa, mas não informou quais documentos foram apresentados, e nem providenciou a devida análise da documentação.

CONCLUSÃO

33. Considerando que a Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário devido à execução parcial do objeto pactuado e à documentação incompleta referente à devida prestação de contas da Fundesa ao Incra SR-29;

34. Considerando que não restou esclarecida de que forma a prestação de contas incompleta influenciou a decisão, da referida comissão, em calcular o prejuízo ao erário levando em conta somente o valor correspondente aos 2% do objeto não entregue ao Incra SR-29;

35. Considerando que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente;
36. Considerando que a análise da documentação enviada, mesmo que incompleta, poderia contribuir para a avaliação sobre a suficiência da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos para a Oscip;
37. Considerando que não foram encontrados nos autos da presente TCE registros do recebimento e ou análise da prestação de contas referente ao exercício de 2008;
38. Considerando que, por meio da diligência realizada, não foi possível obter evidências da realização, por parte do Incra SR-29, de análise financeira da prestação de contas do termo de parceria, de forma a comprovar, ou não, a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos para a Fundesa, bem como estabelecer a extensão de eventuais danos ao erário, ocorridos no âmbito do termo de parceria em exame;
39. Propõe-se determinar ao Incra SR-29 que avalie toda a documentação apresentada pela Fundesa a título de prestação de contas do termo de parceria 5800/2005, Siafi 533922, relativa aos exercícios de 2006, 2007 e 2008, inclusive os documentos “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, e encaminhe a este Tribunal, parecer conclusivo sobre a regularidade da prestação de contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- 40.1 determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Médio São Francisco (Incra SR-29), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU que, no prazo de sessenta dias, avalie toda a documentação apresentada pela Fundesa a título de prestação de contas do termo de parceria 5800/2005, Siafi 533922, relativa aos exercícios de 2006, 2007 e 2008, inclusive os documentos “Execução da Receita e da Despesa” e “Relatório de Execução Físico-Financeira”, e encaminhe a este Tribunal, ao final do prazo, parecer conclusivo sobre a regularidade da prestação de contas;
- 40.2 encaminhar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Médio São Francisco (Incra SR-29) cópia eletrônica integral dos presentes autos com vistas a subsidiar o cumprimento da determinação contida no item anterior.

Secex-PE, em 9/5/2017.

(Assinado eletronicamente)

Gustavo Farina

AUFC – Mat. 8079-9