

TC 014.322/2015-3

Tomada de Contas Especial

Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional do Médio São Francisco (Incrá SR-29), em desfavor da Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa) e do Sr. José Biondi Nery da Silva, ex-diretor da Fundação, em decorrência da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados à Fundesa por força do Termo de Parceria 02.200/2004, que tinha como objeto a implantação de infraestrutura de abastecimento d'água, incluindo poço profundo cristalino, dessalinizador, adutora, sistema simplificado de distribuição de água e recuperação de açude e, ainda, a construção e recuperação de estradas vicinais, envolvendo a execução de serviços de terraplanagem, passagens molhadas e sistemas de drenagem, em projetos de assentamentos da área de abrangência do Incra SR-29.

2. O ajuste teve vigência no período de 22/12/2004 e 21/11/2005. Os recursos federais, no montante de R\$ 2.159.595,84, foram repassados por meio de 15 ordens bancárias, emitidas entre 29/12/2004 e 26/8/2005.

3. O débito decorre, essencialmente, de irregularidades verificadas na prestação de contas da Fundesa. Como bem sintetiza o expediente do Incra constante da peça 6, p. 301-307, o prejuízo ao erário, no valor original de R\$ 218.898,25, decorre da constatação da existência de despesas não comprovadas, de saques sem despesas correspondentes, de despesas com pagamentos a maior e de pagamento de juros por atraso no recolhimento de impostos.

4. Ambos os responsáveis foram devidamente citados, entretanto, apenas o Sr. José Biondi Nery da Silva apresentou alegações de defesa (peça 26).

5. Acolho a análise empreendida pela Secex-PE, adotando-a como fundamento deste parecer. Não obstante, entendo cabível tecer algumas observações acerca dos argumentos produzidos pelo responsável.

6. O Sr. José Biondi Nery da Silva afirma não ter sido notificado a respeito das irregularidades dentro do prazo de dez anos, contado a partir da ocorrência das falhas, o que, nos termos do inciso II do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012, impediria a inclusão de seu nome como responsável das presentes contas.

7. Esse argumento não merece acolhida, posto que, em algumas oportunidades, o responsável foi notificado das irregularidades que, mais tarde, vieram a motivar sua citação. Assim, por exemplo, o OFÍCIO/INCRA/SR-29/MSF/G/Nº 567/2006, de 3/4/2006, descreve as irregularidades ensejadoras do débito e notifica o Sr. José Biondi Nery da Silva para, no prazo improrrogável de 30 dias úteis, apresentar as correções e documentos que poderiam elidir as irregularidades (peça 5, p. 12-16). A resposta, em expediente firmado pelo responsável, veio por intermédio do ofício à peça 5, p. 24. Nova notificação do Sr. José Biondi Nery da Silva foi efetuada em 2/1/2007 (peça 5, p. 86-92 e 96).

8. Também não deve ser acolhido o argumento no sentido da ocorrência de falha na individualização das condutas. A responsabilidade do defendente decorre, sobretudo, do fato de que assinou o termo de parceria, assumindo a responsabilidade de prestar contas e de aplicar

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

regularmente os recursos repassados pelo Inca. Já a responsabilidade da Fundesa deriva do fato de que não cumpriu com as obrigações descritas no termo de parceria e, também, do entendimento consubstanciado na Súmula TCU 286, que traz orientação no sentido de que a pessoa jurídica destinatária de transferências voluntárias com vistas à consecução de uma finalidade pública deve responder, solidariamente com seus administradores, pelos prejuízos causados ao erário na utilização desses recursos.

9. No caso concreto, como não foi comprovada a regular aplicação de parte dos recursos, a responsabilidade pelo débito recai sobre a pessoa jurídica conveniente e, solidariamente, sobre seu gestor. Portanto, não houve falha na individualização das condutas.

10. O responsável defende tese no sentido da ocorrência da decadência, derivada do não cumprimento de prazos para análise da prestação de contas, com infringência do art. 31 da IN/STN 01/97, bem como pela demora no trâmite do processo de tomada de contas especial em sua fase interna. Sobre o assunto, é de se ressaltar que a jurisprudência predominante na Corte de Contas orienta no sentido de que possível falha na fase interna da TCE, por si só, não deve invalidar o procedimento em sua fase externa (v.g. Acórdãos 1.787/2014-TCU-Plenário, 874/2016-TCU-1ª Câmara e 9.653/2017-TCU-1ª Câmara).

11. Nota-se que os atos processuais adotados na fase externa da presente tomada de contas especial guardam coerência com os princípios da ampla defesa e do contraditório, o que permitiu, inclusive, que o responsável apresentasse a argumentação em comento. Sobre o tema, trago excerto do Voto condutor do Acórdão 4.938/2016-TCU-1ª Câmara, da lavra do Exmo. Ministro Bruno Dantas:

Não há que se falar em prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão do não chamamento da recorrente aos autos quando da fase interna da TCE, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e responsabilidades, não há, ainda, uma relação processual constituída. **A garantia ao direito de defesa deu-se na fase externa, com a citação válida dos responsáveis...** (destacamos)

12. A eventual lentidão no trâmite da TCE em sua fase interna, que ocasionou a demora na sua remessa ao Tribunal de Contas da União, não pode servir como fundamento para eximir os envolvidos da responsabilidade pela ocorrência do dano ao erário. Nesse sentido estão, por exemplo, os seguintes acórdãos da Corte de Contas: 3.527/2006-TCU-2ª Câmara, 8.657/2017-TCU-1ª Câmara e 842/2017-TCU-Plenário.

13. No exame da prescrição da pretensão punitiva, deve-se considerar que, por meio do Acórdão 1.441/2016, prolatado nos autos do TC 030.926/2015-7, o Plenário do Tribunal de Contas da União deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

14. Em consonância com a unidade técnica, verifico que mais de dez anos se passaram entre a data da ocorrência das irregularidades e a data de autorização para a citação, sem que ocorresse qualquer causa de interrupção da contagem do prazo prescricional. Para tanto, há que considerar que a autorização para a citação foi expedida em 23/5/2017 e que as impropriedades foram observadas na prestação de contas apresentada em 25/1/2006 (peça 4, p. 180).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

15. Na hipótese de se considerar que as falhas ocorreram, de fato, durante a execução do ajuste, ou seja, entre 22/12/2004 e 21/11/2005, a conclusão seria a mesma: mais de dez anos se passaram entre as datas de ocorrência das irregularidades e a data em que as citações foram autorizadas pelo Titular da Secex-PE (peça 14). Desse modo, é forçoso admitir que restou consumada a prescrição da pretensão punitiva.

16. Quanto ao mérito, como bem salientou a Secex-PE, o Sr. José Biondi Nery da Silva limitou-se a mencionar os documentos outrora acostados aos autos, documentos esses que já tinham sido examinados pelo Incra SR-29 e pela própria unidade técnica (instrução à peça 14).

17. Quanto aos demais argumentos expendidos pelo defendente, perfilho posicionamento externado pela unidade instrutiva no sentido de sua improcedência. Dessa forma, remanescem caracterizadas a responsabilidade do Sr. José Biondi Nery da Silva e as irregularidades que deram azo às presentes contas.

18. Tendo em vista que foi regularmente citada e não apresentou elementos de defesa, a pessoa jurídica Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa) deve ser considerada revel. Importante destacar que inexistem nos autos elementos que possam afastar sua responsabilidade pela ocorrência das irregularidades tratadas nestas contas e, por conseguinte, pelo prejuízo causado aos cofres públicos.

19. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a proposta da unidade técnica, consignada na peça 334, p. 17-18, no sentido de que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. José Biondi Nery da Silva e que esse responsável, juntamente com a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (Fundesa), sejam solidariamente condenados em débito, sem prejuízo da adoção de providências complementares.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador