

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC-001.990/2017-9

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Pará – Incra/SR-01 (00.375.972/0003-22).

Responsáveis: Fundação Sócio-ambiental do Nordeste Paraense – Fanep (02.599.286/0001-07); José Jorge Soares Monteiro (268.375.602-04); Maria de Jesus dos Santos Lima (593.008.332-00).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Pará (Incra/SR-01) em desfavor da Fundação Sócio-ambiental do Nordeste Paraense (Fanep), do Sr. José Jorge Soares Monteiro e da Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, presidentes da referida fundação, em razão de omissão no dever de prestar contas e de não cumprimento do objeto do Convênio 90000/2004 (Siafi 513943).

2. Como parte do relatório, transcrevo, com ajustes, a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará - Secex/PA (peça 20), que contou com o aval do dirigente daquela unidade técnica (peça 21):

“(…)

2. O objeto do Convênio 90000/2004 foi a elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (PDA) dos Projetos de Assentamento (PA) denominados Jararaca e Inácia, bem como prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) a 272 famílias de agricultores assentadas nos PA Inácia, Taperussu e Jararaca (peça 1, p. 50).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula quarta do Convênio 90000/2004 foram previstos recursos no montante de R\$ 349.428,55 para a execução do objeto, dos quais R\$ 316.374,26 seriam repassados pela concedente e R\$ 33.054,29 corresponderiam à contrapartida da conveniente (peça 1, p. 52).

4. O Convênio 90000/2004 foi celebrado em 2/12/2004 e vigeu desde 6/12/2004 (data da publicação do seu extrato no Diário Oficial da União) até 31/3/2008 (terceiro termo aditivo), devendo a prestação de contas final ser apresentada até 30/5/2008 (sessenta dias após o término da vigência) (peça 1, p. 51, 54, 57, e peça 3, p. 115-116).

5. Os recursos federais do convênio foram repassados no montante previsto em cinco parcelas conforme quadro abaixo (peça 4, p. 4-25):

Parcela	Ordem bancária	Data	Valor
Primeira	2004OB902775	15/12/2004	R\$ 30.000,00
	2004OB902776		R\$ 3.812,25
Segunda	2006OB901576	27/7/2006	R\$ 11.436,75
	2006OB901577		R\$ 27.843,27
	2006OB901578		R\$ 17.000,00

Parcela	Ordem bancária	Data	Valor
	2006OB901579		R\$ 17.000,00
Terceira	2006OB903701	11/12/2006	R\$ 5.281,99
	2006OB903702		R\$ 28.718,01
	2006OB903703		R\$ 49.776,00
	2006OB903704		R\$ 1.224,00
Quarta	2007OB901944	4/7/2007	R\$ 8.500,00
	2007OB901943		R\$ 11.718,01
	2007OB901942		R\$ 22.281,99
Quinta	2007OB903765	16/11/2007	R\$ 81.781,99
Total			R\$ 316.374,26

6. Após a realização de fiscalizações e inspeções pelo concedente constatou-se irregularidades na execução físico financeira no referido convênio e, após diversas notificações para saneamento das falhas apontadas, sem que houvesse êxito foi instaurada a presente TCE.

7. O Relatório de TCE 4/2015, emitido em 30/11/2015, considerou que houve prejuízo ao erário causado pelo Sr. José Jorge Soares Monteiro e pela Srª Maria de Jesus dos Santos Lima em razão de omissão no dever de prestar contas e não cumprimento do objeto do Convênio 90000/2004, com débito no valor original de R\$ 316.374,26 (peça 4, p. 167-178).

8. 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, mas incluiu como responsável também a Fanep, e certificou a irregularidade das contas dos responsáveis (peça 4, p. 192-198). O dirigente do Órgão de Controle Interno emitiu parecer de sua competência, bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 4, p. 199-200).

9. Encaminhada a presente TCE a esta Corte de Contas, foi realizado o exame preliminar pela Secex/PA em 6/2/2017 (peça 5).

10. Após exame técnico à peça 8 constatou-se estarem presentes os pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo com a devida caracterização do ato ilícito gerador de dano ao erário, quantificação do débito e respectiva responsabilização, sendo proposta a citação do Sr. José Jorge Soares Monteiro e da Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, ambos em solidariedade com a da Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (Fanep), em razão das seguintes irregularidade/conduitas:

Responsáveis solidários: Sr. José Jorge Soares Monteiro, CPF 268.375.602-04; Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense – Fanep, CNPJ 02.599.286/0001-07.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Fanep por conta do Convênio 90000/2004 (Siafi 513943), celebrado em 2/12/2004 entre a referida entidade e o Incra/SR-01.

Conduitas: a) não apresentação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural dos Projetos de Assentamento Jararaca e Inácia; b) não atingimento de nenhum dos objetivos específicos do convênio constantes do Plano de Trabalho (segurança alimentar e nutricional; construção da cidadania; fortalecimento das cadeias produtivas; inserção no mercado; relação harmoniosa com o meio ambiente); c) não realização de atividades de ATES no PA Jararaca.

Quantificação do débito (peça 6):

Data da ocorrência	Valor original
15/12/2004	R\$ 33.812,25

Responsáveis solidários: Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, CPF 593.008.332-00; Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense – Fanep, CNPJ 02.599.286/0001-07.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Fanep por conta do Convênio 90000/2004 (Siafi 513943), celebrado em 2/12/2004 entre a referida entidade e o Incra/SR-01.

Conduitas: a) não atingimento de nenhum dos objetivos específicos do convênio

constantes do Plano de Trabalho (segurança alimentar e nutricional; construção da cidadania; fortalecimento das cadeias produtivas; inserção no mercado; relação harmoniosa com o meio ambiente); b) não realização de atividades de ATES no PA Jararaca; c) não provimento de técnicos e não realização de atividades nos três PA durante o trimestre janeiro-março/2008; d) não apresentação dos relatórios técnicos trimestrais da execução física do ano de 2007 e de janeiro a março/2008; e) não apresentação do relatório de atividade final; f) não apresentação da prestação de contas final.

Quantificação do débito (peça 7):

Data da ocorrência	Valor original
27/7/2006	R\$ 73.280,02
11/12/2006	R\$ 85.000,00
4/7/2007	R\$ 42.500,00
16/11/2007	R\$ 81.781,99

11. Regularmente citado por meio do Ofício 1312/2017-TCU/Secex/PA, em 1/8/2017, o responsável, Sr. José Jorge Soares Monteiro, não apresentou suas alegações de defesa, tampouco recolheu o débito imputado (peças 13 e 16).

12. Regularmente citada por meio do Ofício 1313/2017-TCU/Secex/PA, em 26/7/2017, a responsável, Sr^a Maria de Jesus dos Santos Lima, não apresentou suas alegações de defesa, tampouco recolheu o débito imputado (peças 14 e 15).

13. Regularmente citada por meio do Ofício 1311/2017-TCU/Secex/PA, em 27/7/2017, a responsável, Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (Fanep), não apresentou suas alegações de defesa, tampouco recolheu o débito imputado (peças 12 e 17).

EXAME TÉCNICO

14. Os responsáveis não se manifestaram nos autos, permanecendo silentes até a presente data.

15. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

17. O comando legal não vai ao extremo de dizer que, com a revelia, presumir-se-ão verdadeiras todas as imputações levantadas no processo contra os responsáveis jurisdicionados a esta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, onde a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Certamente pela maior proximidade com o direito penal, o legislador orgânico, ao não fazer menção expressa a qualquer tipo de presunção, não deixou espaço para o incondicionalismo na avaliação da responsabilidade do agente decorrente de sua eventual revelia. Para tanto, não se pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

18. Compulsando os autos, e conforme já detalhado pelo tomador de contas e pela análise técnica à peça 8, verifica-se que o Convênio 90000/2004 (Siafi 513943), celebrado entre a Fanep e o Incra/SR-01, apresentou graves irregularidades tanto na execução física, quanto na execução financeira.

19. No aspecto físico e técnico as fiscalizações *in loco* realizadas pelo concedente constatarem diversas irregularidades, tais como:

a) não consta comprovação de que a Fanep tenha entregue ao Incra/SR-01 o Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural dos Projetos de Assentamento Jararaca e Inácia;

b) não foram atingidos nenhum dos objetivos específicos do convênio constantes do Plano de Trabalho (peça 1, p. 18, peça 3, p. 197);

c) não foram realizadas atividades de ATES no PA Jararaca contrariando a cláusula segunda, item 2, alínea 'a', do Convênio 90000/2004;

d) a concedente constatou escritórios fechados, ausência dos técnicos e atividades nos três PA durante a fiscalização/monitoramento referente ao trimestre janeiro-março/2008;

e) não foram apresentados os relatórios técnicos trimestrais da execução física do ano de 2007 e de janeiro a março/2008 contrariando a cláusula segunda, item 2, alínea 'b', e a cláusula décima, todas do Convênio 90000/2004; e

f) não foi apresentado o relatório de atividade final (peça 3, p. 197).

20. As graves desconformidades encontradas levam à conclusão de que a execução foi apenas parcial e de forma irregular, acarretando o não atingimento dos objetivos e metas propostos e o não aproveitamento da parcela executada, o que leva à imputação do débito pelo valor integral dos recursos repassados, consoante exposto na instrução à peça 8, nos seguintes termos:

33. Assim, verificou-se que a execução do objeto foi apenas parcial. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados.

34. Conforme os documentos à peça 1, p. 196-198, e à peça 3, p. 3-9, 84-90, 117-123, 197, no caso em tela não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais.

35. A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015-TCU-Plenário, 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, 3.324/2015-TCU-2ª Câmara, 7.148/2015-TCU-1ª Câmara e 2.158/2015-TCU-2ª Câmara.

21. Quanto ao aspecto financeiro não foi apresentada a prestação de contas final contrariando o previsto na cláusula décima primeira do Convênio 90000/2004 (peça 3, p. 197). A não apresentação da documentação probatória das despesas executadas impedem demonstração da boa e regular gestão dos recursos públicos bem como a fixação do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas à conta do Convênio 90000/2004, o que conduz à não aprovação das contas apresentadas.

22. Releva notar que é entendimento assente na jurisprudência deste Tribunal que, uma vez instaurada a TCE, a comprovação da aplicação das verbas federais deve estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos, enfim, os elementos necessários e suficientes que levem ao convencimento da boa e regular aplicação dos recursos.

23. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores de recursos públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

24. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

25. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo

em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la.

26. Importante salientar que, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, não reconhecida a boa-fé na conduta da pessoa física responsável pelo débito apurado, não há razões, em termos de isonomia, economia processual e fundamento jurídico, para que seja conferida oportunidade preliminar de recolhimento de débito (art. 202, § 3º, do Regimento Interno/TCU) à pessoa jurídica responsabilizada solidariamente pelo dano (em face da impossibilidade de avaliação da boa-fé deste tipo de ente), devendo o Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas (Acórdão TCU 2649/2015 – Segunda Câmara, Min. Relatora Ana Arraes).

27. Nesse sentido, diante da revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, deverá este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, bem como imputar o débito e aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (Acórdãos TCU 2.064/2011, 2.141/2014 e 4.448/2014, todos da 1ª Câmara e 4.307/2014 da 2ª Câmara).

28. Por fim, resta dizer que não se operou a prescrição da pretensão punitiva uma vez que, após a assinatura de termo aditivo, o ajuste vigeu até 31/3/2008 e previu a apresentação da prestação de contas até 30/5/2008. Já o ato do Tribunal que ordenou a citação dos responsáveis (despacho do secretário, à peça 10) ocorreu em 4/7/2017.

29. Como se sabe, está pacificado no Tribunal, desde a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU- Plenário, que uniformizou a jurisprudência até então dispersa sobre a matéria, o entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral decenal indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da mesma lei.

30. Ademais, tem-se que o *dies a quo* do prazo prescricional deve observar a *actio nata*, isto é, iniciar-se quando o interessado tem possibilidade de conhecer o prejuízo causado, entendendo-se como interessado o Estado, na condição de titular do direito punitivo, do qual o Tribunal funciona apenas como um agente executor.

31. Considerando que a irregularidade motivadora do julgamento das contas, da imputação em débito e da cominação de multa diz respeito não à aplicação dos recursos financeiros em si, mas ao não atingimento dos objetivos do convênio e à omissão no dever de prestar contas, entende-se que a data da ocorrência para fins de contagem do início do lapso prescricional corresponde ao fim do prazo para prestação de contas do convênio, momento em que se conclui o ajuste em sua última etapa, e quando o estado deve começar a agir para defender seus interesses, se for o caso. Nessa linha, os Acórdãos 5310/2017 – 1ª Câmara, Min. Relator Bruno Dantas, 2.415/2017 1ª Câmara, Min. Relator Augusto Sherman e 1.628/2017-2ª Câmara, Min. Relator André Carvalho.

32. Assim, no caso concreto, considerando que o termo final para prestação de contas ocorreu em 30/5/2008, e que o ato do Tribunal que ordenou a citação dos responsáveis ocorreu em 4/7/2017, não se concretizou a prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **considerar**, para todos os efeitos, revéis o Sr. José Jorge Soares Monteiro, CPF 268.375.602-04, a Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, CPF 593.008.332-00, e a Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (Fanep), CNPJ 02.599.286/0001-07, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;

b) **julgar irregulares** as contas do Sr. José Jorge Soares Monteiro, CPF 268.375.602-04, e da Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense – Fanep, CNPJ 02.599.286/0001-07, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei

8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data da ocorrência	Valor original
15/12/2004	R\$ 33.812,25
Valor atualizado até 2/2/2018	R\$ 69.900,06 (peça 18)

c) **julgar irregulares** as contas da Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, CPF 593.008.332-00, e da Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense – Fanep, CNPJ 02.599.286/0001-07, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Data da ocorrência	Valor original
27/7/2006	R\$ 73.280,02
11/12/2006	R\$ 85.000,00
4/7/2007	R\$ 42.500,00
16/11/2007	R\$ 81.781,99
Valor atualizado até 2/2/2018	R\$ 527.756,94 (peça 19)

d) **dar ciência** da deliberação aos responsáveis e, em obediência ao art. 18, § 6º, da Resolução-TCU 170/2004, à Superintendência Regional do Pará do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SR-01);

e) **aplicar**, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, multa individual ao Sr. José Jorge Soares Monteiro, CPF 268.375.602-04, à Srª Maria de Jesus dos Santos Lima, CPF 593.008.332-00 e a Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense – Fanep, CNPJ 02.599.286/0001-07, fixando o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial da nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

g) **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

h) **encaminhar** cópia do acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, alertando-o de que o voto e o relatório da deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

3. Por sua vez, o representante do MP/TCU, procurador Rodrigo Medeiros de Lima,

manifestou-se de acordo (peça 22), em síntese, com a proposta alvitada pela Secex/PA, divergindo quanto à aplicação de multa ao Sr. José Jorge Soares Monteiro, haja vista ter incidido, para esse responsável, a prescrição da pretensão punitiva.

4. O *Parquet* sugeriu, em complemento, que seja inserida na fundamentação legal do julgamento das contas da Sr^a Maria de Jesus dos Santos Lima a alínea “a” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a sua omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados por força do Convênio 90000/2004.

É o relatório.