

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 001.615/2017-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Pará do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SR-01)

Responsáveis: Fundação Sócio-Ambiental do Nordeste Paraense (02.599.286/0001-07); José Jorge Soares Monteiro (268.375.602-04)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCRA. IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO COM FUNDAÇÃO SÓCIO AMBIENTAL DO NORDESTE PARAENSE (FANEP). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO PARCIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução vazada à peça 35 destes autos, anuída pelo corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especiais - SecexTCE (peças 36 e 37):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de TCE instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SR-01), em desfavor da Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP) e do Sr. José Jorge Soares Monteiro, presidente da entidade à época dos fatos, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados mediante o convênio 17000/2003 (SIAFI 489965) e da impugnação de despesas realizadas no convênio 2/2004 (SIAFI 505774), celebrados pelo INCRA/SR-01 com a FANEP (peça 1, p. 34, 197, 203-204, e peça 3, p. 33).

2. O objeto do convênio 17000/2003 era a elaboração de Planos de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária (PA) denominados Bacabal, Rio das Cruzes, Progresso, Pirâmide e Vale do Moju (peça 1, p. 12, 34). O objeto do convênio 2/2004 era a execução de serviços de assistência técnica, extensão rural e capacitação de 1.859 famílias de agricultores assentadas nos PAs denominados Arapuã-Cidapar, Cidapar I e Olho d'Água I (peça 3, p. 13, 33).

### HISTÓRICO

3. O convênio 17000/2003 foi firmado pelo valor de R\$ 63.250,00, sendo R\$ 57.500,00 recursos da concedente e R\$ 5.750,00 a contrapartida. A vigência foi fixada, inicialmente, de 24/12/2003 a 22/3/2004, sendo prorrogada até 21/5/2004, fixando-se a prestação de contas final em 20/7/2004 (peça 1, p. 40, 43, 49-51 e 117). Os recursos federais foram liberados mediante a OB 2003OB003034 de 29/12/2003, creditada em 27/1/2004, no valor de R\$ 57.500,00 (peça 1, p. 36, 42 e peça 10, p. 42). O convênio 2/2004 foi firmado pelo valor de R\$ 55.998,36, sendo R\$ 50.907,60 recursos da concedente e R\$ 5.090,76 a contrapartida. A vigência foi fixada de 19/4/2004 a 18/7/2004, fixando-se a prestação de contas final em 16/9/2004 (peça 3, p. 143). Os recursos federais foram liberados mediante a OB 2004OB900866 de 8/7/2004, no valor de R\$

50.907,60 (peça 3, p. 35, 43).

4. A prestação de contas final do convênio 17000/2003 foi encaminhada pelo Sr. José Jorge Soares Monteiro mediante o Ofício s/n de 15/9/2004, constando à peça 1, p. 58-61 Relatório de Execução Físico-Financeira, Demonstrativo de Execução da Receita e Despesa e Conciliação Bancária. De acordo com o documento de peça 3, p. 57, a prestação de contas final do convênio 2/2004 foi apresentada em 23/12/2004, apesar de não constar nestes autos a correspondência que encaminhou e os documentos que a integraram (peça 3, p. 167).

5. Em 11/4/2005 e 9/10/2006, o INCRA/SR-01 emitiu despachos em que consignou, após análise formal e aritmética, que não vislumbrava nenhuma irregularidade de modo a impedir a aprovação das respectivas prestações de contas, aprovando, em seguida, os feitos (peça 1, p. 66-67 e peça 3, p. 94-95).

6. À peça 1, p. 70-71, e peça 3, p. 99-100, consta que o TCU, em procedimento de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, requisitou do INCRA/SR-01, mediante o Ofício 1002/2007/SECEX-PA, de 11/7/2007, todos os documentos envolvidos nas fases de concessão, celebração e prestação de contas de dezoito convênios firmados entre a Superintendência e a FANEP, inclusive os referentes aos dois ajustes de que trata esta TCE.

7. Em 18/2/2008, conforme peça 1, p. 72-73, e peça 3, p. 101-102, o INCRA/SR-01 anulou os atos administrativos que aprovaram a prestação de contas final dos convênios 17000/2003 e 2/2004 (peça 1, p. 74, e peça 3, p. 113), enviando ao Sr. José Jorge Soares Monteiro o Ofício 1767/2008 de 26/10/2008, notificando sobre irregularidades e a instauração de TCE, recebido em 29/12/2010 (AR à peça 3, p 151).

8. Em face das constatações do TCU, o INCRA/SR-01 realizou inspeção de 6 a 15/7/2010 na sede da FANEP (peça 1, p. 136), com a detecção de diversas irregularidades que redundaram na impugnação integral das despesas nos dois ajustes (Relatório de Inspeção ‘in loco’ Documental e Financeiro, de 20/9/2010, à peça 1, p. 138-142, referente ao Convênio 17000/2003, e Relatório de Inspeção ‘in loco’ Documental e Financeiro, de 4/7/2011, à peça 3, p. 165-170, referente ao Convênio 2/2004).

9. Há comprovação nos autos que o INCRA SR-01 notificou a FANEP e o Sr. José Jorge Soares Monteiro a respeito das irregularidades na execução do convênio 2/2004 (peça 3, p. 184-188), conforme AR dos Correios de 8 e 9/8/2013 (peça 3, p.194 e 196), inclusive com o envio de cópia do Relatório de Inspeção *in loco* Documental e Financeiro, resultado da inspeção de julho/2010, além do já mencionado AR de 29/12/2010 (peça 3, p.151). No caso, verifica-se que em 31/8/2015, o INCRA SR-01 instaurou o processo de TCE em face de irregularidades e prejuízos detectados na execução dos convênios 17000/2003 e 2/2004, por ocasião da inspeção *in loco* realizada em julho/2010 (peça 1, p. 154 e peça 3, p. 198).

10. O Relatório de TCE, emitido em 11/11/2015, considerou que houve prejuízo ao erário causado pelo Sr. José Jorge Soares Monteiro em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais do Convênio 17000/2003 (SIAFI 489965) e da impugnação de despesas realizadas com recursos do Convênio 2/2004 (SIAFI 505774), com débito nos valores originais de R\$ 55.140,49 e R\$ 43.982,07, respectivamente (peça 1, p. 197-209).

11. A Controladoria-Geral da União emitiu Relatório e Certificado de Auditoria ratificando as conclusões do tomador de contas, mas incluiu a FANEP como responsável solidária, certificando a irregularidade das contas dos responsáveis (peça 2, p. 13-18). Na sequência, encontram-se o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 19-20), opinando pela irregularidade das contas.

12. Na instrução inicial à peça 5, a Unidade Técnica responsável pela instrução (SECEX/PA) atestou que o Sr. José Jorge Soares Monteiro, na condição de presidente da FANEP,

no período de 29/5/2003 a 27/3/2005 (peça 1, p. 151), geriu a integralidade dos recursos federais repassados por conta dos convênios 17000/2003 e 2/2004 (peça 1, p. 138-139, e peça 3, p. 165-166), não comprovando a boa e regular aplicação dos recursos.

13. Em relação ao convênio 17000/2003, foram apuradas as seguintes irregularidades (peça 1, p. 62-64, 138-142):

a) realização de despesas fora da vigência do ajuste no valor de R\$ 1.801,60 em 27/12/2004;

b) realização de despesas não previstas com aquisição de combustível no valor de R\$ 6.623,76;

c) pagamentos a técnicos prestadores de serviços de assistência técnica em montante superior (R\$ 1.689,00) ao previsto (R\$ 19.800,00);

d) os comprovantes dos pagamentos das despesas realizadas na execução do convênio na sua maioria tiveram vários comprovantes para cobertura do valor de um cheque;

e) realização de saques em espécie;

f) não consta o número de notas fiscais listadas na Relação de Pagamentos e muitas das notas fiscais possuem preenchimento incompleto, contendo até o registro de ‘despesas diversas’;

g) realização de despesas com taxas bancárias no valor de R\$ 275,64;

h) os recursos da contrapartida não foram depositados na conta bancária específica;

i) os recursos não foram aplicados no mercado financeiro;

j) não foi realizado qualquer procedimento licitatório ou de dispensa para a execução das despesas do convênio.

14. Quanto ao convênio 2/2004, foram apuradas as seguintes ocorrências (peça 3, p. 56-59, 165-170):

a) realização de despesas fora da vigência do ajuste no valor total de R\$ 10.628,00;

b) vários recibos pagos sem a assinatura dos beneficiários;

c) cheque nominal ao Sr. Elio Soares Silva no valor de R\$ 900,00 e pago ao Sr. Elival Nobrega da Cruz;

d) cheque nominal ao Sr. Juvenal Cardoso Pires no valor de R\$ 4.000,00 e pago à empresa Carvalho & Martins Ltda. (R\$ 2.670,00) e à empresa Comercial Campo Dourado Ltda. (R\$ 1.330,00);

e) ausência das notas fiscais 9022, 26967, 2559 e 2379 no valor total de R\$ 7.100,00;

f) os comprovantes dos pagamentos das despesas realizadas na execução do convênio na sua maioria tiveram vários comprovantes para cobertura do valor de um cheque;

g) os recursos da contrapartida não foram depositados na conta bancária específica;

h) não houve aplicação dos recursos no mercado financeiro;

i) não foi realizado qualquer procedimento licitatório ou de dispensa para a execução das despesas do convênio.

15. Em relação à identificação dos responsáveis, concluiu a Unidade Técnica que a FANEP firmou os convênios 17000/2003 e 2/2004, incumbindo-lhe a execução físico-financeira dos ajustes, conforme os planos de trabalhos por ela propostos ao INCRA SR-01. Todos esses atos administrativos e mais a assinatura de termo aditivo de prorrogação, recebimento e gestão dos

recursos federais repassados à conta das avenças, além da apresentação de prestações de contas, foram efetuados no mandato do Sr. José Jorge Soares Monteiro (29/5/2003 a 2003/2006, à peça 1, p. 16-19) como presidente da entidade, que deve ser responsabilizado solidariamente.

16. Ponderou a SECEX/PA que, ainda que os responsáveis tenham sido notificados após o transcurso de mais de dez anos após o vencimento final da vigência do Convênio 17000/2003, há fundadas razões que indicam que não houve prejuízo ao direito de defesa, tendo em vista que o INCRA SR-01 cientificou em 2010 o Sr. José Jorge (com cópia para a FANEP) (peça 3, p.151) de que a aprovação da prestação de contas final do ajuste havia sido questionada e que havia sido dado início a procedimentos de TCE, não havendo manifestação do responsável. A situação, segundo a Unidade Técnica, adere ao enunciado do Acórdão 6974/2014 - Primeira Câmara-Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman:

Somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório.

17. Acrescentou-se que, segundo entendimento do Tribunal, ‘a ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório’ (Acórdão 653/2017-Segunda Câmara-Relator Ministro Benjamin Zymler). Desse modo, considerou a SECEX/PA atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento para o prosseguimento do feito, não incidindo os casos de dispensa da TCE pelo art. 6º, inciso II, da IN 71/2012 do TCU.

18. Em relação ao débito, concluiu a Unidade Técnica pela necessidade de ressarcimento dos valores federais repassados, com dedução das devoluções ao Tesouro, conforme abaixo:

a) convênio 17000/2003: valor repassado pela concedente dos recursos, abatida a devolução efetuada pela convenente (peça 1, p. 65, 164 e 176 c/c peça 10, 42):

DATA DA OCORRÊNCIA	D/C (*)	VALOR R\$
27/1/2004	D	57.500,00
8/4/2005	C	2.359,31
<b>TOTAL DO DÉBITO R\$</b>		<b>55.140,49</b>

(\*) Débito (D)/Crédito (C)

b) convênio 2/2004: valor repassado pela concedente, abatidas as devoluções efetuadas pela convenente (peça 1, p. 167 e 179 c/c peça 10, p. 77, 80, 84, 87, 90 e 93):

DATA DA OCORRÊNCIA	D/C (*)	VALOR R\$
8/7/2004	D	50.907,60
21/10/2005	C	1.157,20
7/12/2005	C	1.062,99
23/12/2005	C	1.153,54
10/2/2006	C	1.167,67
3/3/2006	C	1.184,60
12/4/2006	C	1.199,53
<b>TOTAL DO DÉBITO R\$</b>		<b>43.982,07</b>

(\*) Débito (D)/Crédito (C)

19. Observou-se, na instrução de citação (peça 17), que as irregularidades configuram prejuízo ao erário, cujo valor atualizado é superior ao limite de R\$ 100.000,00, fixado no art. 6º da

Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012, atualizada pela IN TCU 76, de 23/11/2016, com vigência a partir de 1/1/2017, comprovando-se que transcorreram menos de dez anos entre o fato gerador (constatações da inspeção ‘in loco’ do INCRA SR-01 em julho/2010) e as notificações aos responsáveis em 8/8 e 9/8/2013 (peça 3, p.194-196), devendo-se conjugar a notificação recebida (Ofício 1767/2010) em 29/12/2010 (AR à peça 3, p.151), em relação ao convênio 17000/2003 e ao convênio 2/2004, entendendo-se que a TCE pode prosseguir com as citações.

20. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade (peça 19), foram efetuadas as citações dos responsáveis mediante os Ofícios n. 1384 e 1385 de 30/7/2018, 1581 de 30/8/2018 e 1757 de 5/10/2018. O Sr. José Jorge Soares Monteiro foi devidamente citado pelo Ofício 1385/2018, conforme AR à peça 24. Quanto à Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP), consta que após terem sido frustradas diversas tentativas por endereços colhidos mediante pesquisa às peças 23 e 30, foi a mesma devidamente citada por edital publicado no DOU em 17/12/2018 (peças 33-34), conforme despacho à peça 31.

21. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, prosseguindo o processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

### EXAME TÉCNICO

22. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado  
(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa’.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

23. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

24. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

25. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

26. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

27. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples, como ocorreu nesta TCE (AR de 16/8/2018 à peça 24, relativo ao Ofício 1385/2018 de 30/7/2018), constando que o Sr. José Jorge Soares Monteiro, presidente da FANEP à época dos fatos, não apresentou alegações de defesa ou recolheu o valor devido. Cumpre informar que o responsável foi devidamente citado pelo Ofício 1385/2018, pelo endereço que consta da base da Receita Federal (peça 12), tendo assinado o AR ele próprio (peça 24). Quanto à Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP), consta que após terem sido frustradas diversas tentativas por endereços colhidos mediante pesquisa às peças 23 e 30 (Receita Federal e Telelistas.net), foi a mesma devidamente citada por edital publicado no DOU em 17/12/2018 (peças 33-34), conforme despacho à peça 31.

28. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa

forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

29. Ao não apresentar defesa, as partes deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem a obrigação legal aos que sempre que demandados pelos órgãos de controle apresentem os documentos que demonstram a correta utilização das verbas públicas, conforme contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: ‘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’.

30. No caso, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara - relator: Ubiratan Aguiar, 6.182/2011-TCU-1a Câmara - relator: Weber de Oliveira, 4.072/2010-TCU-1a Câmara - Relator: Valmir Campelo, 1.189/2009-TCU-1a Câmara - Relator: Marcos Bemquerer e 731/2008-TCU-Plenário - Relator: Aroldo Cedraz).

31. No entanto, mesmo que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, no processo, se há algum argumento que possa ser aproveitado a favor dos responsáveis.

32. Não se verifica, todavia, ao longo do processo, nenhum argumento que possa ser aproveitado.

33. Conforme proposta de encaminhamento apresentada na instrução anterior (peça 17), foram apuradas as seguintes ocorrências:

a) **Irregularidades:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do Convenios 17000/2003 e 2/2004, pelo não saneamento das irregularidades na execução financeira dos ajustes, abaixo discriminada, detectadas pelas inspeções *in loco* realizadas pelo INCRA SR-01 de 6/7 a 15/7/2010 na documentação das prestações de contas final dos referidos ajustes, ocasionando a não aprovação da prestação de contas final do ajuste e impugnação integral das despesas incorridas (Relatório de Inspeção ‘*in loco*’ Documental e Financeiro, de 20/9/2010, à peça 1, p. 138-142, referente ao Convênio 17000/2003 e Relatório de Inspeção ‘*in loco*’ Documental e Financeiro, de 4/7/2011, à peça 3, p. 165-170, referente ao Convênio 2/2004):

a.1) **quanto ao Convênio 17000/2003:**

a.1.1) realização de despesas não previstas com aquisição de combustível no valor de R\$ 6.623,76, conforme item VI-Das Irregularidades-1 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 139, c/c o parágrafo 7.1-’a’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.2) pagamentos a técnicos prestadores de serviços de assistência técnica em montante superior ao previsto no plano de trabalho, previsto R\$ 19.800,00 e pago R 21.489,00, com valor excedente de R\$ 1.689,00, conforme item VI-Das Irregularidades-2 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 139, c/c o parágrafo 7.1-’b’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.3) utilização de um cheque para a realização de vários pagamentos a diversos beneficiários, com a emissão de vários cheques neste sentido, conforme item VI-Das Irregularidades-3 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 139-140, c/c parágrafo 7.1-’c’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.4) pagamento de despesas de taxas bancárias e CPMF, no total de R\$ 275,64 com recursos do ajuste, conforme item VI-Das Irregularidades-4 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 140, c/c o parágrafo 7.1-’d’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.5) não consta o número de notas fiscais listadas na Relação de Pagamentos (Anexo V) e muitas das notas fiscais possuem preenchimento incompleto, contendo destinação genérica como ‘despesas diversas’ e outras, conforme item VI-Das Irregularidades-5 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 140, c/c o parágrafo 7.1-’e’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.6) não efetivação do depósito da contrapartida na conta específica do convênio, conforme item VI-Das Irregularidades-6 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 140, c/c o parágrafo 7.1-’f’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.7) não aplicação dos recursos do ajuste no mercado financeiro, conforme item VI-Das Irregularidades-7 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 140, c/c o parágrafo 7.1-’g’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.8) não realização de procedimentos licitatórios ou de dispensa da lei 8.666/1993 para a execução das despesas do convênio, conforme item VI-Das Irregularidades-8 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 141, c/c o parágrafo 7.1-’h’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.1.9) realização de saques em espécie da conta corrente específica do ajuste, conforme item VI-Das Irregularidades-9.3 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 141, c/c o parágrafo 7.1-’i’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

#### a.2) quanto ao Convênio 2/2004

a.2.1) realização de despesas fora da vigência do ajuste no valor total de R\$ 10.628,00, conforme item VI-Das Irregularidades-1 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 3, p. 166-167, c/c o parágrafo 7.2-’a’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.2.2) não localização das cópias das NFs 9022 (R\$ 2.000,00), 26967 (R\$ 1.100,00), 2559 (R\$ 2.670,00) e 2379 (R\$ 1.330,00), no total de R\$ 7.100,00, documentos fiscais constantes em recibos apresentados pelo Conveniente em sua prestação de contas, conforme item VI-Das Irregularidades-1 e 4 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 3, p. 166-167, c/c o parágrafo 7.2-’b’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.2.3) utilização de um cheque para a realização de vários pagamentos a diversos beneficiários, com a emissão de vários cheques neste sentido, conforme item VI-Das Irregularidades-3 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 167, c/c o parágrafo 7.2-’c’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

a.2.4) não efetivação do depósito da contrapartida na conta específica do convênio, conforme item VI-Das Irregularidades-5 do Relatório de Inspeção *in loco*, à peça 1, p. 168, c/c o parágrafo 7.2-’d’ da instrução do TCU de 18/7/2018;

b) **condutas dos responsáveis:** não comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados à conta do Convênio 17000/2003 e Convênio 2/2004, por cometerem irregularidades na execução financeira dos ajustes que não foram saneadas;

c) **dispositivos infringidos:** Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º), Lei 8.666/1993 (art. 66), Decreto 93.872/1986 (artigos 66 e 145), Instrução Normativa (IN) 1/1997 da STN (arts. 8º, incisos V, VII, 20, 27, 38, inciso II-’e’ e ‘f’) e Cláusulas Sexta a Oitava, Décima Segunda e Décima Quarta do termo do Convênio 17000/2003 e Cláusulas Quinta a Oitava e Décima Quinta do termo do Convênio 2/2004;

d.1) **valor do débito (solidário) ref. ao Convênio 17000/2003, conforme tabela do parágrafo 21-’a’ da instrução do TCU de 18/7/2018:**

Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência	Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência
57.500,00	D	27/1/2004	2.359,31	C	8/4/2005

Valor atualizado até 18/7/2018, sem juros: R\$ 125.247,89 (peça 15); (\*) Débito (D)/Crédito (C)

d.2) valor do débito (solidário) ref. ao Convênio 2/2004, conforme tabela do parágrafo 21-'b' da instrução do TCU de 18/7/2018:

Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência	Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência
50.907,60	D	8/7/2004	1.167,67	C	10/2/2006
1.157,20	C	21/10/2005	1.184,60	C	3/3/2006
1.062,99	C	7/12/2005	1.199,53	C	12/4/2006
1.153,54	C	23/12/2005	-	-	-

Valor atualizado até 18/7/2018, sem juros: R\$ 97.551,65 (peça 16); (\*) Débito (D)/Crédito (C)

34. Considerando as ocorrências relatadas que configuram o débito, aliado à revelia das partes e o previsto no art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, a proposta nesta TCE é a de, desde logo, julgar as contas irregulares e aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

35. Em se tratando de pretensão punitiva, no entanto, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, o Tribunal uniformizou jurisprudência acerca da questão, subordinando-a ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

36. No caso em exame, verifica-se que ocorreu a prescrição punitiva de eventual sanção aplicável pelo Tribunal, uma vez que os pagamentos foram realizados todos em 2004 e 2005, sendo que o ato de ordenação da citação pelo Tribunal ocorreu em 30/7/2018, conforme peça 19 dos autos, decorrendo o interstício de 10 (dez) anos. Nestes termos, considerando a preclusão do poder sancionador, sugere-se o julgamento das contas dos responsáveis em irregulares apenas com imputação de débito, considerando as irregularidades retratadas no parágrafo 33 desta instrução.

### CONCLUSÃO

37. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos federais repassados mediante o convênio 17000/2003 (SIAFI 489965) e o convênio 2/2004 (SIAFI 505774), celebrados pelo INCRA/SR-01 com a FANEP, foram recebidos na gestão do Sr. José Jorge Soares Monteiro, presidente da entidade à época dos fatos, a quem competia executar as ações necessárias à consecução do objeto, restituindo os valores transferidos atualizados em caso de não execução. Nos autos, verificou-se a não aprovação das prestações de contas dos convênios retratados, por uma série de irregularidades, conforme retratado no parágrafo 33 desta instrução.

38. Diante do exposto, considerando a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por intermédio dos convênios 17000/2003 e 2/2004, e não saneamento das irregularidades na execução financeira dos ajustes, detectadas pelas inspeções in loco realizadas pelo INCRA SR-01 de 6/7 a 15/7/2010, ocasionando a não aprovação e impugnação integral das despesas incorridas (Relatório de Inspeção 'in loco' Documental e Financeiro de 20/9/2010 à peça 1, p. 138-142 e Relatório de Inspeção 'in loco' Documental e Financeiro de 4/7/2011 à peça 3, p. 165-170), configurada a revelia das partes e o não reconhecimento da boa-fé, propõe-se julgar irregulares as contas, na forma demonstrada na proposta de encaminhamento, não se aplicando aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 considerando que ocorreu a prescrição punitiva de eventual sanção aplicável pelo Tribunal.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revéis a Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (CNPJ 02.599.286/0001-07) e o Sr. José Jorge Soares Monteiro (CPF 268.375.602-04), presidente da

entidade á época dos fatos, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (CNPJ 02.599.286/0001-07) e do Sr. José Jorge Soares Monteiro (CPF 268.375.602-04), presidente da entidade á época dos fatos, condenando-os solidariamente ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei:

**Valor do débito (solidário) referente ao Convênio 17000/2003**

Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência	Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência
57.500,00	D	27/1/2004	2.359,31	C	8/4/2005

**Valor atualizado até 27/6/2019 com juros: R\$ 266.703,52 (\*) Débito (D)/Crédito (C)**

**Valor do débito (solidário) referente ao Convênio 2/2004**

Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência	Valor original (R\$)	D/C (*)	Data da Ocorrência
50.907,60	D	8/7/2004	1.167,67	C	10/2/2006
1.157,20	C	21/10/2005	1.184,60	C	3/3/2006
1.062,99	C	7/12/2005	1.199,53	C	12/4/2006
1.153,54	C	23/12/2005	-	-	-

**Valor atualizado até 27/6/2019 com juros: R\$ 211.362,76 (\*) Débito (D)/Crédito (C)**

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado do Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

2. Discordando em parte com a unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU emitiu as seguintes considerações no seu parecer à peça 38:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/SR-01) em desfavor da Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (FANEP) e do Sr. José Jorge Soares Monteiro, ex-presidente da entidade, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos liberados por força dos Convênios 17000/2003 e 2/2004.

O Convênio 17000/2003 objetivou a elaboração de Planos de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária (PA) denominados Bacabal, Rio das Cruzes, Progresso, Pirâmide e Vale do Moju (peça 1, p. 10-15, 34-39 e 49-50). O Convênio 2/2004, por sua vez, teve por objeto a execução de serviços de assistência técnica, extensão rural e capacitação de 1.859 famílias de agricultores assentadas nos PAs denominados Arapuã-Cidapar, Cidapar I e Olho d’Água I (peça 3, p. 9-16, 22-23, 33-38).

Regularmente citados, os responsáveis não compareceram aos autos, evidenciando sua revelia. Em razão disso, a unidade instrutora propôs a irregularidade das contas, com condenação em débito, além da imputação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Manifesto parcial discordância ao encaminhamento alvitado pela unidade instrutora.

Explico.

Conforme registrado na instrução à peça 5, itens 9 a 18, as prestações de contas foram regularmente apresentadas pelo conveniente (peça 1, p. 57-61; peça 3, p. 46-48; peça 10, p. 127-445), havendo, em ambos os casos, glosas pertinentes a despesas realizadas fora da vigência dos ajustes — R\$ 1.801,60, no caso do Convênio 17000/2003, e R\$ 8.569,15, no caso do Convênio 2/2004 (peça 1, p. 62-64; peça 3, p. 56-59; peça 10, p. 52-58). Havendo o ressarcimento desses valores (peça 1, p. 65; peça 3, p. 63-93; peça 10, p. 59-106), e tendo em vista o cumprimento do objeto a contento (peça 1, p. 55; peça 3, p. 49-55), as duas prestações de contas foram aprovadas (peça 1, p. 66-67; peça 3, p. 94-95; peça 10, p. 107-108).

Todavia o TCU, em trabalho de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, verificou, quanto aos referidos convênios, as seguintes ocorrências (peça 1, p. 70-73 e 75-83; peça 3, p. 99-112; peça 10, p. 109-112):

- a) inobservância da lei de licitações quando das aquisições/contratações;
- b) 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.

A par disso, o superintendente do Incra/SR-01 decidiu por anular os atos administrativos que aprovaram as prestações de contas, determinando a instauração de TCE em 2008 (peça 1, p. 74, 85 e 88-115, 118-132; peça 3, p. 7, 113-114, 117-141, 144-159; peça 10, p. 113-114).

Com vistas a quantificar o dano e identificar os responsáveis pela ‘má gestão do convênio’ (peça 1, p. 114-115; peça 3, p. 159), foram realizadas inspeções pelo Incra/SR-01 em julho/2010. Todavia, segundo registrado nos correspondentes relatórios, o trabalho da equipe se fundamentou nas informações constantes dos processos originais, tendo a entidade se omitido em apresentar a documentação existente em seus arquivos (peça 1, p. 138-142; peça 3, p. 165-170).

**O relatório referente ao Convênio 17000/2003** se encontra à peça 1, p. 138-142, e aponta as seguintes irregularidades:

- a) emissão de um cheque para cobertura de várias despesas, contrariando o disposto no art. 20 da IN/STN 01/97. Os cheques foram nominais aos Srs. Juvenal Cardoso Pires (cheques 850002, 850003, 850019, 850021, 850031, 850035, 850047), Eleonor Piedade de Almeida (cheques 850001, 850004, 850007, 850008, 850027 e 850038), Marcileia Pereira Rocha (cheque 850013), José Jorge Soares Monteiro (cheques 850006, 850032 e 850052), Jonatas Lopes Cardoso Filho (cheques 850039, 850042, 850043, 850048, 850051 e 850059) e Helson José da Consta Nascimento (cheques 850049 e 850050);
- b) aquisição de combustível no elemento de despesa 335039 (que teria sido utilizado pelo Incra para o repasse), ao invés do elemento de despesa 335030, no valor de R\$ 6.623,76. Segundo o documento, ‘na planilha de custos não se vislumbra qualquer despesa referente à aquisição de combustível’;
- c) pagamento a técnicos prestadores de serviços de assistência técnica no elemento de despesa 335036, apesar de o Incra ter repassado no elemento de despesa 335039, em valor superior ao previsto (R\$ 21.489,00 contra os R\$ 19.800,00 previstos), representando diferença a maior de R\$ 1.689,00;
- d) realização de despesas com CPMF e tarifas bancárias no valor de R\$ 275,64;
- e) na Relação de Pagamentos não é informado o número das notas fiscais; além disso, algumas não teriam preenchimento completo, contendo até o registro de ‘despesas diversas’;
- f) recursos da contrapartida não foram depositados na conta específica do convênio;
- g) ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro;
- h) ausência de procedimentos licitatórios.

Em razão disso, **foi sugerida a impugnação dos seguintes valores** (total de R\$ 30.205,36, ou R\$ 28.403,76, já deduzido o valor ressarcido):

- a) R\$ 275,64 - CPMF e taxas bancárias;
- b) R\$ 7.968,30 - aquisição de gêneros alimentícios sem licitação;
- c) R\$ 5.041,00 - locação de veículos sem licitação;
- d) R\$ 5.882,83 - aquisição de material de expediente sem licitação; desse total, R\$ 1.801,60 já foram ressarcidos;
- e) R\$ 2.105,75 - despesas não previstas no convênio (??);
- f) R\$ 6.623,76 – aquisição de combustíveis sem licitação;
- g) R\$ 218,42 – despesas com refeição não previstas no convênio;
- h) R\$ 82,12 – aquisição de passagens rodoviárias não previstas no convênio;
- i) R\$ 185,00 – despesas com hospedagem não previstas no convênio;
- j) R\$ 133,50 – despesa não identificada no convênio (??);
- k) R\$ 1.689,00 – despesa a maior com serviços técnicos prestados na execução de ATES.

**O relatório referente ao Convênio 02/2004**, por sua vez, encontra-se à peça 3, p. 165-170 (cópia também à peça 10, p. 117-122), e aponta as seguintes irregularidades:

- a) pagamentos a técnicos prestadores de serviço de assistência técnica (R\$ 9.500,00) e locação de veículo (R\$ 1.128,00) fora da vigência do convênio — além dos pagamentos que já haviam sido glosados quando da prestação de contas, entre os quais, os pagamentos à Check Informática e à Parelém Automóveis Ltda., cujas notas fiscais não foram localizadas;
- b) emissão de um cheque para cobertura de várias despesas, contrariando o disposto no art. 20 da IN/STN 01/97, a exemplo do cheque 850075, em favor do Sr. Juvenal Cardoso Alves, que se destinaria ao pagamento das empresas Carvalho & Martins Ltda (R\$ 2.670,00) e Comercial Campos Dourado Ltda. (R\$ 1.330,00). As correspondentes notas fiscais também não se encontram nos autos;

- c) recursos da contrapartida não foram depositados na conta específica do convênio.

Neste caso, **foi sugerida a impugnação total das despesas, já que não foram localizados os documentos da execução do convênio**, seja no órgão concedente, seja junto à Fanep.

Tanto o Sr. José Jorge Soares Monteiro quanto a Fanep foram notificados a respeito desse relatório (peça 3, p. 185-196), mas não se pronunciaram.

Não consta que a Fanep ou o Sr. José Jorge Soares Monteiro tenham sido notificados acerca do relatório referente ao Convênio 17000/2003, para fins de apresentação de esclarecimentos ou documentação adicional.

Apenas em outubro/2015, foram emitidos ofícios acerca da instauração da TCE (peça 1, p. 161-163 e 174-175), **englobando o valor total repassado dos dois convênios**. Como ressaltado na instrução à peça 5, a assinatura aposta nos dois ofícios, como pertencente ao Sr. José Jorge Soares Monteiro não corresponde àquelas constantes de sua identidade e dos termos dos convênios (peça 1, p. 19 e 39 e peça 3, p. 18-20 e 38).

O relatório do tomador de contas se encontra à peça 1, p. 197-209, sendo complementado pelo relatório à peça 2, p. 6-9. Foi atribuída responsabilidade à entidade e a seu ex-presidente pela totalidade dos recursos repassados nos dois convênios, deduzindo-se os valores já restituídos.

Pois bem, ao instruir o feito, o auditor instrutor Eric Luis Barroso Cavalcante, da então Secex-PA, questionou o fato de ter sido atribuído débito pela totalidade dos recursos repassados do Convênio 17000/2003, em especial porque 83% das despesas glosadas pela equipe de inspeção (R\$ 7.968,30 + R\$ 5.041,00 + R\$ 5.882,83 + 6.623.76) se referiam à aquisição de bens e serviços **sem licitação**, irregularidade que, em princípio, não ensejaria débito, salvo se comprovado 'que os bens/serviços não foram adquiridos/prestados ou que houve superfaturamento, o que não é suscitado pela concedente nos autos'.

Observou, ainda, que não constariam dos autos:

- a) a documentação apresentada a título de prestação de contas final dos convênios (em especial a relação de pagamentos, as cópias das notas fiscais, dos recibos e dos cheques emitidos, bem assim dos extratos bancários da conta específica);
- b) os documentos que ampararam as conclusões dos relatórios de inspeção *in loco*;
- c) os PDAs e os relatórios finais das atividades desenvolvidas nos dois convênios.

Assim, propôs que fosse promovida diligência ao Incra/SR-01, com vistas a obter essa documentação.

Procedida à diligência, o Incra/SR-01 apresentou as informações às peças 10 e 11.

Apesar de registrar o atendimento à diligência (item 13 da peça 17), o auditor instrutor responsável pela instrução subsequente não teceu qualquer consideração a respeito dos documentos encaminhados — que, segundo a instrução à peça 5 (item 41), seriam necessários ao preenchimento dos requisitos de constituição desta TCE —, propondo, com fundamento apenas no relatório do tomador de contas, a citação dos responsáveis pelo total dos valores repassados, deduzindo-se os montantes referentes às devoluções efetuadas.

Julgo que, no caso, o zelo demonstrado pelo auditor instrutor Eric Luis em sua instrução à peça 5, no tocante à correta delimitação do débito, não foi aproveitado na instrução seguinte.

Com efeito, à semelhança daquele auditor instrutor, entendo que as informações e documentos que constituíram, originalmente, esta TCE apresentavam inconsistências que precisavam ser dirimidas, notadamente no caso do Convênio 17000/2003, em relação ao qual o relatório de inspeção sugeriu glosa apenas parcial, mas o débito foi imputado pela totalidade dos recursos repassados.

Assim, com vistas a procurar esclarecer essas questões, minha Assessoria promoveu análise da documentação contida nas peças 10 e 11, concluindo pelo afastamento de parte do débito pertinente ao Convênio 17000/2003, conforme exponho a seguir.

Segundo o Plano de Trabalho apresentado pela Fanep à peça 1, p. 11-15, o convênio se destinaria à elaboração de PDAs dos assentamentos Bacabal, Progresso, Rio das Cruzes, Pirâmide e Vale do Moju. Os dois primeiros assentamentos estariam localizados entre os Municípios de

Ipixuna e Paragominas, o terceiro entre os Municípios de Ulianópolis e Paragominas, o quarto no Município de Bujaru e o último no Município de Moju.

Observando-se os mapas abaixo, é possível constatar que a execução do convênio envolveria consideráveis deslocamentos com vistas à realização dos seminários de sensibilização/mobilização, coleta de dados e oficinas especificadas no plano de trabalho, objetivando a elaboração dos PDAs (vide peça 1, p. 13):

Localização do Município de Moju



Localização do Município de Paragominas



Localização do Município de Bujaru



Localização do Município de Ulianópolis



Localização do Município de Ipixuna da Fanep)



Localização do Município de Capanema (sede



Para tanto, no plano de aplicação (peça 1, p. 14), **foram previstas despesas com ‘serviço técnico prestado’** (contratação da equipe técnica - R\$ 19.800,00), **com material de consumo** (Elemento de Despesa 30 – R\$ 16.155,00), **com serviços de terceiros – pessoa física** (elemento de despesa 36 – R\$ 9.720,00) e **com serviços de terceiros – pessoa jurídica** (elemento de despesa 39 – R\$ 11.825,00), **não havendo, no entanto, detalhamento dos itens que comporiam essas despesas.**

Todavia, consoante informação contida no link [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376), que trata da Classificação da Despesa Orçamentária segundo a sua natureza, os Elementos de Despesa ‘30’, ‘36’ e ‘39’ abrangeriam os seguintes objetos de gasto:

### 30 - Material de Consumo

Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; pen-drive; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro.

Observação 1: Material de consumo é aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/1964, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos; e atenda pelo menos um dos critérios de: durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade ou transformabilidade.

Observação 2: quando o Órgão efetua despesa com material de consumo por encomenda, sem o fornecimento de matéria-prima, esta será classificada nesse ED.

(...)

### 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Observação: a despesa com confecção de material por encomenda só deverá ser classificada como serviços de terceiros se o próprio órgão ou entidade fornecer a matéria-prima.

(...)

### 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da **prestação de serviços por pessoas jurídicas** para órgãos públicos, **exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC**, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Observação: a despesa com confecção de material por encomenda só deverá ser classificada como serviços de terceiros se o próprio órgão ou entidade fornecer a matéria-prima.

Exemplo: contratação de empresa para prestar serviço de limpeza quando não estiver estipulado o quantitativo de funcionários. (grifei)

A par dessas informações e considerando os extratos bancários à peça 10, p. 42-47 (que abrangem apenas a execução do Convênio 17000/2003), a relação de pagamentos à peça 10, p. 130-138, as cópias dos cheques e os documentos fiscais à peça 10, p. 139-445, encaminhados pelo Incra/SR-01, foi possível concluir como comprovadas as seguintes despesas:

a) Serviço técnico prestado (previsto: R\$ 19.800,00):

- Total comprovado: R\$ 14.935,67

a.1) folha salarial de fevereiro/2004 (2 agrônomas, Sras. Marcicléia Pereira Rocha e Maria José Lena T Corrêa, e 2 técnicos em agropecuária, Srs. Adriano Souza Monteiro e Bruno Pastana Feio): **R\$ 4.824,80** (cheque 850013 – peça 10, p. 280)

a.2) folha salarial da 1ª. quinzena de março/2004 (2 agrônomas e 2 técnicos em agropecuária): **R\$ 2.325,00** (cheque 850021 – peça 10, p. 294);

a.3) folha salarial da 2ª. quinzena de março/2004 (2 agrônomas e 2 técnicos em agropecuária): **R\$ 2.325,02** (cheque 850035 - peça 10, p. 336);

a.4) folha salarial de abril/2004 (1 agrônoma, Sra. Marcicléia, e 2 técnicos em agropecuária): **R\$ 3.792,00** (cheques 850040 e 850044 – peça 10, p. 357-358);

a.5) folha salarial da 1ª. quinzena de maio/2004 (1 agrônoma e 2 técnicos em agropecuária): **R\$ 1.668,85** (cheque 850049 – peça 10, p. 391).

Saliento que:

- foram apresentadas guias de recolhimento de INSS e de Imposto de Renda (cheques 850016 – R\$ 1.665,00 – peça 10, p. 287; 850034 – R\$ 1.435,00 – peça 10, p. 334; 850050 e 850051 – total de R\$ 384,43 – peça 10, p. 396 e 398; 850057 – R\$ 189,62 – peça 10, p. 429), no total de **R\$ 3.674,05**. No entanto, não há elementos hábeis para vinculá-las ao Convênio 17.000/2003;

- para o pagamento da folha salarial de abril/2004, teriam sido emitidos dois cheques (850040, R\$ 2.325,02, e 850044, R\$ 2.398,42 – peça 10, p. 357-358). Todavia, só foi apresentado o mapa da folha à peça 10, p. 359, que inclui pagamentos apenas à Sra. Marcicléia e aos Srs. Adriano e Bruno, no total de R\$ 3.792,00, sendo apenas esse montante considerado como comprovado.

b) Serviços de Terceiros – Pessoa Física (ED 36 - previsto: R\$ 9.720,00):

- Total comprovado: R\$ 4.729,34

b.1) serviços de digitação e digitalização de imagens, configuração de croquis a partir de manipulação de dados coletados em GPS dos projetos de assentamento (Juvenal Cardoso Pires): **R\$ 729,00** (cheque 850031 – peça 10, p. 330-331);

b.2) serviços de georeferenciamento com demarcação de limites, principais afluentes, vias de acesso e vilas existentes nos projetos de assentamento (Helson José da Costa Nascimento): **R\$ 1.500,00** (cheque 850032 – peça 10, p. 332-333);

b.3) serviços de digitação e digitalização de imagens, configuração de croquis a partir de manipulação de dados coletados em GPS dos projetos de assentamento (Juvenal Cardoso Pires): **R\$ 355,00** (cheque 850037 – peça 10, p. 341-342);

b.4) serviços de georeferenciamento com demarcação de limites, principais afluentes, vias de acesso e vilas existentes nos projetos de assentamento (Helson José da Costa Nascimento): **R\$ 600,00** (cheque 850039 – peça 10, p. 354-355);

b.5) serviços de técnico em agropecuária para apoiar na conclusão das conferências dos planos de desenvolvimento dos projetos de assentamento (Jônatas Lopes Cardoso Filho): **R\$ 900,00** (cheque 850039 – peça 10, p. 354 e 356);

b.6) pagamento de diária a colaborador eventual: **R\$ 45,00** (vinculada ao cheque 850008 – peça 10, p. 218 e 246). Tendo em vista a previsão de pagamento de diária no elemento de despesa 36, foram também consideradas válidas despesas com hospedagem (**R\$ 140,00** – vinculadas aos cheques 850008 e 850038 – peça 10, p. 218 e 344) e com refeição (**R\$ 460,34** – vinculadas aos cheques 850001, 850002, 850006, 850008, 850025, 850026 e 850052 – peça 10, p. 139, 163, 208, 218, 301, 322 e 401)

c) Material de Consumo (ED 30 - previsto: R\$ 16.155,00):

- Total comprovado: R\$ 22.253,50 (excesso de R\$ 6.098,50)

c.1) despesas com aquisição de combustível/óleo de motor: **R\$ 6.523,76** (vide os diversos comprovantes anexados aos cheques 850001, 850002, 850004, 850006, 850008, 850022, 850025, 850026, 850038, 850041, 850042, 850046, 850047 e 850052 – peça 10, p. 139, 163, 194, 208, 218, 299, 301, 322, 344, 361, 365, 382, 385 e 401).

Observo que não foram consideradas as despesas de combustível:

- à peça 10, p. 186 (R\$ 50,00) e 207 (R\$ 5,00), vinculadas ao cheque 850002, visto que há a informação de que se destinaram ao abastecimento dos veículos JUD9024 e JUL3271, que não integravam a frota utilizada na execução do Convênio 17000/2003, conforme informação prestada pela Fanep à peça 10, p. 434;

- à peça 10, p. 196 e 204, vinculadas aos cheque 850004, visto que os cupons estão ilegíveis.

c.2) despesas com aquisição de gêneros alimentícios, produtos de higienização e copa: **R\$ 8.755,19** (vide os diversos comprovantes anexados aos cheques 850001, 850002, 850006, 850007, 850008, 850019, 850038 e 850052 – peça 10, p. 139, 163, 208, 215, 218, 291, 344 e 401);

c.3) material para instalação elétrica: **R\$ 1,45** (vinculada ao cheque 850008 - peça 10, p. 218 e 247);

c.4) despesas com reprografia (fotocópias): **R\$ 812,17** (vide os comprovantes anexados aos cheques 850045 e 850059 – peça 10, p. 379 e 431). Esses gastos foram considerados como despesas com serviços gráficos, consoante orientação contida no documento acessado no link acima referenciado:

NATUREZA DE DESPESA: 33904016 ou 33914016 – OUTSOURCING DE IMPRESSÃO

FUNÇÃO: Registra o valor gasto com serviços de outsourcing de impressão. Para o registro nestas naturezas, são consideradas as contratações de prestação de serviço que envolvam o fornecimento de equipamentos de impressão dentro das dependências da contratante, nas seguintes modalidades: franquia mais excedente de páginas; locação de equipamentos com pagamento por páginas impressas e modalidade 'click' – sem franquia com pagamento apenas pelas páginas impressas. As naturezas de despesa a serem utilizadas é 3.3.90.40.16 ou 3.3.91.40.16 (Despesa Intra-Orçamentária), a depender das características do prestador dos serviços.

Serviços gráficos, impressões/cópias avulsas e impressão de grandes formatos não fazem parte do escopo desta natureza e devem ter seus lançamentos registrados em códigos distintos apropriados como, por exemplo, serviços gráficos, serviços de cópias e reprodução de documentos, etc.(grifei)

c.5) material de expediente: **R\$ 3.516,39** (vide os comprovantes anexados aos cheques 850002, 850017, 850038, 850042, 850043, 850045, 850052 e 850056 – peça 10, p. 163, 289, 344, 365, 376, 379, 401 e 427);

c.6) material de tecnologia da informação e comunicação (TIC): **R\$ 2.339,79** (vide os comprovantes anexados aos cheques 850001, 850008, 850043 e 850052 – peça 10, p. 139, 218, 376 e 401), segundo orientação contida no documento acessado no link acima referenciado:

NATUREZA DE DESPESA: 33903017 ou 33913017 ou 44903017 (...) – MATERIAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)

FUNÇÃO: Abrange os materiais que são considerados suprimentos de TI. Dessa forma, estão abrangidos por essa classificação os cartuchos de tinta, pen-drives, fitas de backup, discos ópticos, toners para impressora laser, entre outros. As peças compradas com o destino de reposição também devem ser classificadas como Material de processamento de dados. Assim, placas, teclados e mouses adquiridos para repor equipamento semelhante são considerados material de processamento de dados.

c.7) material fotográfico: **R\$ 304,75** (vide comprovantes anexados aos cheques 850029 e 850042 – peça 10, p. 328 e 365);

d) Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (ED 39 - previsto: R\$ 11.825,00):

- Total comprovado: R\$ 931,75

d.1) despesas com cartão telefônico Vivo, no valor de **R\$ 10,00**, vinculada ao cheque 850041 (peça 10, p. 361 e 364), que poderia ser relacionado com serviço de comunicação;

d.2) despesas com manutenção e conservação de veículos, no total de **R\$ 663,00**, vinculadas aos cheques 850003, 850008, 850037 e 850038 (peça 10, p. 192, 218, 341 e 344). Embora esses gastos não constem entre os itens de despesa que se encontram listados no ED 39, acima reproduzido, é de se ressaltar que a listagem é exemplificativa. Tanto que, no documento acessado no link acima referenciado, há exemplo de naturezas de despesas discriminadas até o nível de subitem, entre os quais o seguinte:

NATUREZA DE DESPESA: 33903919 – MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE VEÍCULOS

FUNÇÃO: Registra o valor das despesas com serviços de reparos, manutenção, consertos, conservação e revisões de veículos, tais como: alinhamento e balanceamento – estofamento – funilaria – instalação elétrica – lanternagem – mecânica – pintura – franquia e outros.

Exemplo: despesa com troca de óleo do veículo. Mantém o veículo em condições normais de uso, sem aumentar a sua capacidade ou vida útil. (grifei)

d.3) revelação de fotografias, no total de **R\$ 258,75** (cheque 850055 - peça 10, p 425), entendido como serviço de impressão.

É certo que, conforme já ressaltado neste parecer, houve, para a maioria das despesas, a emissão de um único cheque para cobertura de vários gastos, contrariando o disposto no art. 20 da IN/STN 01/97 e dificultando o estabelecimento do requerido nexos.

Todavia, a maior parte das despesas foram de pequena monta e realizadas em várias localidades diversas e distantes da sede da Fanep (vide mapas). Ademais, segundo alegado pela

entidade (peça 3, p. 64), ‘os estabelecimentos comerciais não aceitariam cheque de outra praça, piorando quando não se trata de cheque especial, que é o caso da fundação’.

Afora isso:

a) os cheques que envolveram a maioria das pequenas despesas foram nominais à Sra. Eleonor Piedade de Almeida (Coordenadora do Projeto – vide peça 11, p. 3), Jônatas Lopes Cardoso Filho (prestador de serviço), José Jorge Soares Monteiro (Presidente da Fanep), envolvidos diretamente na execução do convênio;

b) as despesas guardam relação com o objeto do convênio.

Portanto, considerando as peculiaridades do caso e que o objeto foi cumprido a contento (vide peça 1, p. 55 e PDAs à peça 11), **entendo que esses comprovantes, no total de R\$ 42.850,26, possam ser considerados válidos com vistas à redução do débito.**

**Registro que não considere como válidas despesas no total de R\$ 10.635,73, com:**

a) locação de veículos/moto, no valor de **R\$ 6.641,00** (cheques 850010, 850015, 850027, 850036, 850048 e 850054 – peça 10, p. 278-279, 285-286, 326-327, 339-340, 389-390 e 423-424), e transporte fluvial, no valor de R\$ 66,52 (balsa – vinculadas aos cheques 850001, 850002, 850008, 850026, 850038 – peça 10, p. 139, 163, 218, 322 e 344), tendo em vista que se enquadram no elemento de despesa 33 (passagens e despesas com locomoção), não previsto no plano de aplicação do convênio (peça 1, p. 14):

**33 - Passagens e Despesas com Locomoção**

Despesas orçamentárias, realizadas diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração.

Observação: Nesse ED serão classificadas as despesas com aquisição de passagens a servidores ou pessoa indicada em ato oficial. Dessa forma é correta a utilização desse ED para aquisição de passagens, em decorrência de serviço administrativo, ou devido à mudança de domicílio de servidor ou pessoa, do quadro do órgão ou não.

Exemplo: Pagamento de transporte de servidores executado por empresa contratada, por interesse da Administração Pública.

Consigno, ademais, que os comprovantes de transporte fluvial à peça 10, p. 238-239 e 241, no total de R\$ 15,66, referem-se, respectivamente, aos veículos de placas JUD9024 e JUL4209, que não integravam a frota utilizada na execução do convênio (peça 10, p. 434).

b) despesa com confecção de faixas para oficina dos planos de desenvolvimento (vinculada ao cheque 850052 - peça 10, p. 401 e 421): **R\$ 400,00**. Conforme orientação contida no documento acessado no link acima referenciado, esse item de despesa deve ser classificado no Elemento de Despesa 32:

**NATUREZA DE DESPESA: 33903209 – MATERIAL PARA DIVULGAÇÃO**

**FUNÇÃO:** Registra o valor das despesas com aquisição de material para publicidade e divulgação de programas do governo, para conscientização social. Ex: camisetas, bonés, chaveiros, canetas, botons, com logomarcas, folders, cartazes, cartilhas e manuais, etc.

Exemplo: Despesa com formulário de divulgação institucional com impressão sob encomenda, de acordo com os desenhos fornecidos pela instituição para distribuição gratuita. A gráfica fornece todo o material e mão de obra. Convites para eventos, adesivos, banner, botons, faixa de divulgação, kit universitário para distribuição em projeto. (grifei)

c) serviços de manutenção de equipamentos de TI (despesa vinculada ao cheque 850043, peça 10, p. 376 e 378): **R\$ 1.000,00**. Estas despesas se enquadram no elemento de despesa 40 (Serviços de Tecnologia de Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica), não previsto no plano de aplicação do convênio (peça 1, p. 14):

40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos e entidades da Administração Pública, relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, não classificadas em outros elementos de despesa, tais como: locação de equipamentos e softwares, desenvolvimento e manutenção de software, hospedagens de sistemas, comunicação de dados, serviços de telefonia fixa e móvel, quando integrarem pacote de comunicação de dados, suporte a usuários de TIC, suporte de infraestrutura de TIC, serviços técnicos profissionais de TIC, manutenção e conservação de equipamentos de TIC, digitalização, outsourcing de impressão e serviços relacionados a computação em nuvem, treinamento e capacitação em TIC, tratamento de dados, conteúdo de web e outros congêneres.

d) despesas sem comprovação ou com comprovante ilegível: **R\$ 2.594,73** (vinculadas aos cheques 850002, 850004, 850008, 850009, 850018, 850020, 850025, 850028, 850040 - peça 10, p. 163, 194, 218, 301 e 357).’

Finalizando meu pronunciamento, saliento que, com relação ao Convênio 2/2004, apesar de terem sido enviados alguns comprovantes de despesa (peça 10, p. 60-77), não foi possível sua vinculação com a execução do convênio, já que não foram encaminhados a relação de pagamentos, nem os extratos bancários requeridos.

Ante todo o exposto, discordando, em parte, do encaminhamento alvitrado pela unidade instrutora, proponho julgar irregulares as contas da Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense (Fanep) e do Sr. José Jorge Soares Monteiro, ex-presidente da entidade, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do débito apurado nestes autos, cabendo, quanto ao Convênio 17.000/2003 especificamente, considerar comprovadas despesas no total de R\$ 42.850,26, remanescendo débito no valor original de R\$ 14.649,74 (= R\$ 57.500,00 - 42.850,26), a ser atualizado a partir de 27/1/2004 (peça 10, p. 42), e compensado, parcialmente, com lançamento a crédito de R\$ 2.359,31, atualizado a partir de 8/4/2005, referente ao valor restituído pela entidade (peça 1, p. 65).”

É o relatório.