

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) em desfavor da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões, além do Sr. Almir Liberato da Silva como dirigente dessa entidade, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 00001/2009 (Siafi 706551).

2. A Avença tinha por objeto a implementação da Fase 02 do Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA-continuação, compreendendo os materiais de consumo, os serviços de pessoa física e de pessoa jurídica, com as consultorias, diárias e passagens, buscando viabilizar a operacionalidade laboratorial e administrativa e o desenvolvimento de produtos e processos baseados na biodiversidade amazônica, sob o valor efetivamente repassado de R\$ 3.100.000,00, com a vigência do ajuste fixada para o período de 14/10/2009 a 18/9/2014 e o prazo para a apresentação da prestação de contas em 18/10/2014.

3. O fundamento para a instauração da TCE foi a comprovação nos autos da prática de diversas irregularidades no Convênio, tais como: despesas não previstas no Plano de Trabalho, ausência de documentação probatória dos gastos (gastos sem comprovação), desvio de finalidade do objeto, trestinação ilícita dos recursos disponibilizados e atingimento dos objetivos pactuados. Nesse sentido, a Prestação de Contas foi reprovada, visto que os documentos apresentados pela Conveniente foram considerados insuficientes para fins de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no referido Ajuste. (Matriz de Responsabilização à Peça 164, p. 1).

4. Os responsáveis arrolados na fase interna da TCE foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a TCE.

5. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.624.927,16, imputando a responsabilidade aos Srs. Almir Liberato da Silva, Diretor Executivo, no período de 13/7/2009 a 24/6/2014, na condição de dirigente, Miguel Ângelo da Silva, Diretor Executivo, no período de 25/6/2014 a 22/7/2015, na condição de dirigente, e Unisol, na condição de conveniente (Peça 165).

6. Na fase externa da TCE, a unidade técnica concluiu pela exclusão do Sr. Miguel Ângelo da Silva como responsável neste processo, pois entendeu não haver evidências de sua participação nas irregularidades verificadas. Assim, promoveu-se a citação solidária dos demais responsáveis (Sr. Almir Liberato da Silva e Unisol), devidamente autorizada pelo então Ministro Relator do feito (Peça 180), pelas seguintes irregularidades:

- Irregularidade 1: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Convênio 1/2009, em face da movimentação de recursos fora da conta específica, da não apresentação ou apresentação incompleta ou inconsistente de documentação comprobatória da despesa ou, ainda, da não comprovação da aderência do gasto aos objetivos do convênio;

- Irregularidade 2: ausência de aplicação no mercado financeiro de parte dos recursos federais repassados à conta do convênio;

- Irregularidade 3: inexecução parcial do objeto do convênio, com aproveitamento da parcela executada, tendo em vista a não execução da meta 6 pactuada no novo plano de trabalho e a utilização dos respectivos recursos em itens incompatíveis com os especificados.

7. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa, as quais foram rejeitadas pela unidade técnica, que ofereceu, no essencial, a seguinte proposta de encaminhamento (parágrafo 44 da instrução à Peça 203, p. 16-18): i) excluir da relação processual Miguel Ângelo da Silva; ii) julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias especificadas; iii) aplicar individualmente aos responsáveis Almir Liberato da Silva e Unisol a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. O Ministério Público junto a este Tribunal, à Peça 208, manifestou-se, no essencial, em concordância com a proposta oferecida pela unidade técnica (Peças 203 a 205), sem prejuízo de tecer comentários adicionais a respeito dos eventuais reflexos, neste processo, do julgamento proferido pelo STF no RE 636.886 (prescrição da pretensão de ressarcimento), diante da alegação dos responsáveis a respeito da incidência da prescrição quinquenal ao caso concreto.

9. Em coerência com o entendimento consolidado por esta Corte de Contas quanto à incidência do prazo geral de prescrição do art. 205 do Código Civil, de dez anos, à falta de norma específica, às sanções de sua competência, entendeu que o mesmo pode ser estendido, por iguais razões, para a pretensão condenatória de fins ressarcitórios exercida no âmbito do processo de contas.

10. Assim, em relação ao caso em exame, considerando que a prestação de contas, cujo prazo de apresentação findou em 18/10/2014, só foi efetivamente enviada ao concedente em 25/11/2014 (Peça 113, p.4), e que o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em 11/11/2021 (Peça 180), verificou que não decorreram dez anos entre as datas destacadas. Portanto, com a interrupção do prazo prescricional, concluiu pela não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

11. O *Parquet*, registrou pontual discordância, no que tange ao exame da prescrição realizado pela unidade técnica à luz da Lei 9.873/1999 (parágrafos 29.11 e 29.12 da instrução à Peça 203, p. 11-12), manifestando divergência quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza, o que não vislumbra possível, sob pena de permitir, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, em dissonância com o princípio da razoabilidade. Inobstante esse ponto de dissonância, deixou de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002, que entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica, à época que regulasse o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo, concluiu não ter ocorrido a prescrição.

12. Quanto à proposta de exclusão do Sr. Miguel Ângelo da Silva da relação processual, defende que, uma vez que não se conformou relação processual quanto ao responsável, pois ausente seu chamamento processual, torna-se incongruente excluí-lo de processo que nunca adentrou. Entende como suficiente que se proceda aos ajustes necessários nos sistemas informatizados do Tribunal, a fim de excluir o nome do responsável dos registros pertinentes.

13. Registra, ainda, que a derradeira instrução da unidade técnica (Peça 203) analisou os argumentos apresentados após o fim do prazo legal para apresentação das alegações de defesa pelo representante do Sr. Almir Liberato da Silva, equivocadamente nominado como recurso (Peças 196-197) e registrado no sistema e-TCU como “Agravo” e que, após a tramitação dos autos para o MPTCU, a Unisol apresentou petição inominada requerendo a reconsideração de análise efetuada pela unidade técnica, por meio da qual foi negado pedido formulado em suas alegações de defesa para suspender a inscrição de inadimplência do convênio no Siafi antes da conclusão da TCE, devido à suposta ofensa à IN STN 1/1997 (Peças 206-207).

14. Esclarece o MPTCU que, ao que parece, houve certa incompreensão por parte da responsável quanto ao significado dos registros questionados. Efetivamente não se trata de inscrição no Cadin, mas tão somente, da situação do convênio no Siafi, refletindo corretamente a situação de inadimplência do convênio e de acordo com os normativos regentes do tema. Assim, entende desnecessária qualquer atuação do TCU quanto a esse aspecto.

15. Anuo às conclusões de mérito e encaminhamentos propostos pela AudTCE, os quais contaram também com a concordância do Ministério Público junto a este Tribunal, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que faço a seguir.

16. Em exame preliminar, vale esclarecer que, a despeito da unidade técnica e do MP/TCU já terem apontado a não ocorrência de prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva deste Tribunal, com fundamento no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, é necessário realizar nova avaliação dessa matéria com base no que restou disciplinado na Resolução-TCU 344, de 11/12/2022, com alterações da Resolução-TCU 367, de 13/3/2024, uma vez que a prescrição nos processos de controle externo em curso no Tribunal de Contas da União passaram a observar o disposto na Lei 9.873/1999.

17. No presente caso, aplicando-se as diretrizes da novel Resolução, temos os seguintes marcos temporais e interruptivos:

- 1) Termo inicial, data da apresentação da prestação de contas, em 25/11/2014 (Peça 113, p.4);
- 2) Ato de Reprovação de contas, em 7/2/2017 (Peça 114);
- 3) Nota Técnica 18/2017 - COFAP/CGDER/SAP/Suframa, em 22/3/2017;
- 4) Despacho 56/Gabin.SAP, em 2/7/2017;
- 5) Despacho 031/2017/CGDER, em 16/5/2017, Instrução para instauração de Tomada de Contas Especial (Peça 122);
- 6) Ato de instauração de Tomada De Contas Especial, em 1/6/2017 (Peça 124);
- 7) Nota Técnica 20/2017/COFAP/CGFAP/SAP, em 19/9/2017 (Peça 125);
- 8) Notificação dos responsáveis, José Castro Correia (Peça 126), Amir Liberato da Silva (Peça 127), Miguel Ângelo da Silva (Peças 128, 129, 142) e Rubinito Cardoso da Silva Júnior (Peça 130), todos em 8/7/2019;
- 9) Parecer 7/2019/COAUD/AUDIT/Suframa, em 23/7/2019 (Peça 163);
- 10) Relatório de auditoria e-TCE 350/2019, em 25/5/2020 (Peça 167);
- 11) Parecer do dirigente de controle interno, em 15/6/2020 (Peça 169);
- 12) Pronunciamento ministerial, em 18/6/2020 (Peça 170);
- 13) Instrução preliminar de citação da SecexTCE e pronunciamentos do corpo dirigente, em 8/11/2020 (Peças 177 a 179);
- 14) Instrução de mérito da SecexTCE e pronunciamentos do corpo dirigente, em 17/2/2022 (Peças 203 a 205);
- 15) Parecer do MP/TCU, em 11/7/2022 (Peça 208).

19. Como pode ser observado, independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, nota-se que não há que se falar em prescrição com fundamento nos artigos 4º e 5º ou 8º da Resolução/TCU 344.

20. No mérito, observo que o Sr. Almir Liberato da Silva e Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões, representados pela mesma advogada, alegaram, em essência que:

- a) TCE foi instaurada sem motivação e em prazo superior àquele disposto na IN 122/2018 e RI do TCU e legislação aplicável ao caso;
- b) as questões trazidas estariam prescritas;
- c) o objeto do Convênio 00001/2009 foi integralmente executado e que os documentos exigidos para a prestação de contas foram entregues em sua totalidade ao concedente, que já houve inquérito civil para tratar as irregularidades aventadas e que o MPF promoveu o arquivamento do processo;
- d) requerem a suspensão da inscrição no Siafi, antes da conclusão da Tomada de Contas Especial, em ofensa à IN STN 001/1997;

21. A então SecexTCE analisou os argumentos e os rechaçou, ante os seguintes fundamentos, em apertada síntese:

- a) a instrução de citação à Peça 177 demonstrou de forma clara os indícios de irregularidade na execução do Convênio 00001/2009;
- b) em relação à alegação de que a TCE foi instaurada em prazo superior ao previsto nos normativos, destaca que a simples extrapolação dos prazos previstos na Portaria 122/2018 e do prazo de 180 dias previsto no art. 11 da IN/TCU 71/2012 para envio da TCE ao Tribunal não impede o seguimento ou efeitos do processo, posto que a norma tem por objetivo atender aos princípios da eficiência e efetividade, gerando celeridade processual, maior probabilidade e rapidez na obtenção da recomposição do Erário, não possuindo a intenção de garantir direito dos responsáveis;
- c) não se configurou a prescrição nem em relação à competência sancionatória deste Tribunal, ante o Acórdão 1.441/2016-Plenário, nem em relação ao ressarcimento dos danos ao Erário apurados, uma vez que, pela jurisprudência do TCU, o débito é imprescritível;

d) não apresentaram novos elementos que pudessem sustentar suas alegações e elidir as irregularidades apuradas e, de acordo com a decisão do Ministério Público Federal (MPF), apresentada pelos responsáveis, o procedimento, que investigava eventual ação de improbidade administrativa contra os responsáveis, foi arquivado pela inexistência de justa causa para prosseguimento das investigações, no âmbito cível e criminal, diante do longo período de tempo transcorrido;

e) registra que eventuais sentenças proferidas pelo juízo cível não vinculam a decisão administrativa a ser proferida por este Tribunal, e não acarretam qualquer prejuízo à competência exclusiva do TCU em verificar a boa e regular aplicação dos recursos federais. A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias que só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal, o que não é o caso. Tratando-se de ação de civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.

22. No que tange ao Sr. Almir Liberato da Silva, acolho o entendimento da unidade técnica de excluí-lo da relação processual, uma vez que todas as irregularidades ocorreram na gestão do Sr. Almir Liberato da Silva, não havendo evidências de sua participação nas irregularidades aqui verificadas.

23. Ante os argumentos que a apresenta, a SecexTCE propõe rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Sr. Almir Liberato da Silva e Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões, julgar irregulares as suas contas e aplicar-lhes, individualmente, multa.

24. Ao anuir à proposta oferecida pela da unidade técnica, reproduzo, por esclarecedoras, sem pretender ser exaustivo, informações trazidas no laudo final da prestação de contas produzido por equipe da Suframa, à Peça 113, visando a detalhar algumas das irregularidades pelas quais os responsáveis foram ouvidos, que demonstram a gravidade dessas impropriedades.

25. Houve, no aludido laudo, a afirmação de que não existia qualquer mensuração qualitativa ou quantitativa das metas estabelecidas o que, no entender dos analistas, dificultava quantificar a amplitude do atingimento de resultados. Anotaram, ainda, que os valores repassados tiveram um maior aporte no custeio dos serviços relacionados à manutenção das atividades do Centro de Biotecnologia da Amazonia (CBA), que deveria ser providenciado diretamente pela Suframa ou pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDCI), e não “terceirizados”.

26. Enquanto isso, relatam que as metas voltadas à produção técnico científico tiveram o uso dos recursos abaixo dos pactuados, além de não terem sido apresentados relatórios que caracterizem o atingimento de cada meta e, conseqüentemente, dos objetivos pactuados

27. Entenderam, também, que o objeto do Convênio poderia ser classificado como do tipo “guarda-chuva” por ter, além de um escopo amplo, um aspecto genérico e incerto, situações essas, no entender dos analistas, derivadas da formalização do ajuste.

28. Em um trecho do laudo, é possível observar que foi estabelecido em meta o desenvolvimento de pesquisas, processos e produtos. Entretanto, não foram apresentados dados que comprovassem, por exemplo, quais pesquisas, processos ou produtos foram desenvolvidos. Não havia publicações referentes as pesquisas, patentes que pudessem ter sido obtidas de processos e produtos desenvolvidos no CBA. Sendo que, sem tais informações, não havia como confirmar se os valores repassados foram utilizados de forma idônea para o atingimento da meta pactuada no Convênio (Peça 113, pg. 8 e 9).

29. O laudo registra, ainda, que, com base nos documentos de liquidação e os dados das planilhas anexadas ao Sicov pela Convenente, na Meta 2 “Dar continuidade às atividades de apoio ao projeto, acompanhar e elaborar projetos de desenvolvimento de processos baseados na biodiversidade amazônica e de interesse do Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA e de seus parceiros, bem como intermediar relacionamento do CBA com empresas do setor” não foi possível correlacionar os pagamentos aos funcionários que prestaram serviço com as respectivas funções de acordo com as descritas na meta. Sem essa correlação o estabelecimento do nexos de causalidade entre os valores gastos com o custeio relacionado aos funcionários e suas respectivas funções estabelecidas na descrição da

meta, restou prejudicado.

30. O laudo infirma que não houve a apresentação dos projetos que foram acompanhados e/ou elaborados baseados na biodiversidade amazônica durante a vigência do convênio conforme foi estabelecido na meta, justificando assim a utilização da mão-de-obra especializada contratada para esse fim.

32. Em relação a Meta 3 “ Operacionalização do Centro”, identificaram que de 100% do previsto para a meta, apenas 14% foi realizado e que em relação à Meta 5 (Desenvolver pesquisa, produtos e processos baseados em determinação de estrutura de proteínas, avaliando sua atividade biológica) o Laudo Técnico de Fiscalização 003/COFAP/CGDER/2015 (Peça 104, p. 5 a 8), aponta que os equipamentos e materiais permanentes previstos no plano de trabalho ajustado e aprovado não foram adquiridos pela conveniente.

33. Por fim, quanto ao atingimento do objeto, o laudo à Peça 113, conclui que as metas relacionadas aos atingimentos voltados a produção técnico científico tiveram o uso dos recursos abaixo dos pactuados, além disso, não foram apresentados relatórios que caracterizassem o atingimento de cada meta e conseqüentemente dos objetivos pactuados.

34. Como as alegações de defesas apresentadas pelo Sr. Almir Liberato da Silva e pela Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões nas diversas a fases do processo não foram suficientes para sanar as irregularidades a eles atribuídas e nem afastar o débito apurado, e inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé desses responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, depreendo presentes todos os fundamentos para julgar irregulares as suas contas e condená-los a ressarcir o débito apurado nos autos.

35. Igualmente cabível no caso em tela a aplicação da multa positivada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, cujo valor, em face do montante atualizado do débito, fixo em R\$ 326.000,00.

36. Entendo adequado, também, autorizar antecipadamente, caso venha a ser solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais sucessivas, a primeira a vencer em 15 (quinze) dias após a notificação e as demais a cada 30 (trinta) dias, com a incidência dos devidos encargos legais sobre cada uma delas e com o alerta de que a falta de comprovação de recolhimento de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor.

37. Por fim, considero apropriada a remessa de cópia dos autos à Procuradoria da República no Estado do Amazonas para as providências que entender cabíveis, conforme previsto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c e a faculdade do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator