

TC 002.388/2014-6

Tipo: tomada de contas especial

Unidade(s) Jurisdicionada(s): Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável (CNPJ: 03.446.371/0001-90).

Responsável(s): Maria Rosa Viegas (CPF: 149.054.343-00).

Interessado(s): Ministério da Pesca e Agricultura (vinculador).

Procurador: não há.

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 062/2008, Siconv 702639 (peça 1, p. 72-90; 126-128; 140-142; 148-150; 158-160; peça 5, p. 1-2), celebrado com a Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, tendo por objeto "a implementação do Programa Nacional de Aquicultura e Pesca nos territórios do Maranhão e Piauí, através da mobilização de atores sociais, realização de eventos temáticos, encontros e oficinas, e da assessoria técnica para elaboração do Plano Territorial de Gestão do Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca no território dos Lençóis Maranhenses/Munin-MA".

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Quarta, foram previstos R\$ 591.378,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 573.636,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 17.742,00 corresponderiam à contrapartida. A parte que cabia à União foi liberada com utilização das Ordens Bancárias abaixo, cujo crédito deveria ser feito na conta específica (Banco do Brasil, Agência 2972, c/c 311626), de titularidade de Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável (CNPJ: 03.446.371/0001-90):

Número Siafi	Valor R\$	Data OB	Referência
2009OB800560	93.376,00	16/4/2009	Peça 1, p. 124
2009OB801543	122.149,00	17/7/2009	Peça 1, p. 130
2009OB801544	236.679,00	17/7/2009	Peça 1, p. 132
2010OB800988	121.432,00	22/4/2010	Peça 1, p. 134
TOTAL	573.636,00		

3. O ajuste vigeu no período de 30/12/2008 a 29/4/2012, e previa a apresentação da prestação de contas até 30/5/2012, conforme Cláusula Nona do Convênio 062/2008, Siconv 702639 (peça 1, p. 72-90), que fixou a data de 30/6/2010 como termo, adicionando-se o prazo de trinta dias para as prestações de contas devidas. Por força de quatro termos aditivos (peça 1, p. 126-128; 140-142; 148-150; 158-160), o prazo de vigência foi alterado, restando finalmente estabelecido para a data de 1/11/2011, ratificadas as demais condições. Documento intitulado PRORROGAÇÃO "DE OFÍCIO" 111/2011, de 16/12/2011 (peça 5, p. 1), alterou a vigência do convênio para 29/2/2012 e outro documento de mesma espécie (peça 5, p. 2), a fixou em 29/4/2012.

4. No que concerne às informações quanto às providências adotadas pelo órgão/entidade instaurador da TCE, lança-se mão do relato exposto nos itens 8 a 14 da instrução à peça 6, a seguir:

8. Esgotado o prazo de vigência, o Ofício 682/2012-SPOA/SE/MPA, datado de 19/7/2012 e encontrado à peça 1, p. 194, serviu para notificar a instituição, na pessoa da Sr. Maria Rosa Viegas, sobre o vencimento do prazo e a necessidade de apresentar as prestações de contas finais da avença. A confirmação de recebimento ocorreu em 30/7/2012, nos termos da peça 1, p. 200.

9. Em resposta, a Ethos Assessoria encaminhou o Ofício 033/2012, de 10/8/2012, por via do qual solicita prorrogação do prazo para prestação de contas em mais 30 dias, o que foi atendido, nos termos do Ofício 864/2012-SE/MPA (peça 1, p. 198).

10. Vencido o prazo adicional e não apresentadas as contas, a Informação 303/2012-CPC/SPOA/SE/MPA, com data de 31/10/2012 e localizada à peça 1, p. 202, sugeriu a inclusão da responsabilidade pela omissão no portal Siconv e a notificação aos responsáveis, o que foi levado a efeito pelas comunicações abaixo:

Ofício	Data	Referência	Ciência	Referência
1229/2012-SPOA/SE/MPA	4/11/2012	peça 1, p. 204	15/1/2013	peça 1, p. 214
1315/2012-SPOA/SE/MPA	27/11/2012	peça 1, p. 206	15/1/2013	peça 1, p. 208
10/2013-SPOA/SE/MPA	4/1/2013	peça 1, p. 210	15/1/2013	peça 1, p. 212

11. Em resposta, os responsáveis encaminharam o Ofício 02/2013, datado de 16/1/2013 e localizado à peça 1, p. 216, por via do qual solicita nova dilação de prazo para apresentação da prestação de contas final, prazo concedido na forma do Ofício 111/2013-SPOA/SE/MPA, existente à peça 1, p. 218 e datado de 21/1/2013, com ciência em 24/1/2013, conforme Aviso de Recebimento – AR, à peça 1, p. 220.

12. Alegando problemas com alagamentos e outros de natureza técnica, a instituição novamente solicita prorrogação de prazo, com utilização do Ofício 006/2013, de 22/2/2013 e encontrado à peça 1, p. 222, conseguindo mais quinze dias para finalizar os trabalhos, nos termos do Ofício 323/2013-SPOA/SE/MPA, com cópia à peça 1, p. 224 e com data de 28/2/2013.

13. Cerca de quatro meses após o encerramento do último prazo concedido, o Ofício 1022/2013-SPOA/SE/MPA, datado de 18/7/2013 e consubstanciado à peça 1, p. 226, solicita a devolução das importâncias descentralizadas ao amparo do referido convênio e alerta para a possibilidade de instauração da competente TCE. A ciência dos responsáveis ocorreu em 13/9/2013, nos termos do AR à peça 1, p. 228.

14. Restando infrutíferas as tentativas em âmbito administrativo para solução do caso, o Despacho 3031/2013-SPOA/SE/MPA, de 24/9/2013 e localizado à peça 1, p. 246, determina a instauração da TCE. A inclusão na conta Demais Responsáveis do Siafi ocorreu em 30/9/2013, conforme tela de consulta acostada à peça 1, p. 250.

5. Ainda de acordo com o encaminhamento expresso na instrução mencionada (peça 6), foi proposta a citação da Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, em solidariedade com a senhora Maria Rosa Viegas (CPF: 149.054.343-00) – na qualidade de coordenadora-geral da referida instituição, na gestão 2008-2013, para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres do Tesouro Nacional as quantias ali especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas respectivas até o efetivo recolhimento, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos descentralizados por intermédio do Convênio 062/2008 (Siconv 702639), repassados pela União à Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, tendo por objeto "a implementação do Programa Nacional de Aquicultura e Pesca nos territórios do Maranhão e Piauí.

6. Note-se que a proposta de condenação solidária envolvendo a senhora Maria Rosa Viegas e Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, baliza-se no entendimento firmado pelo Tribunal mediante o Acórdão 2763/2011- Plenário, prolatado em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, suscitado pelo Ministério

Público junto ao TCU, quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública.

7. Naquela oportunidade, o relator, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, nos itens 8 a 10 do voto que fundamentou a deliberação citada, assim se posicionou:

8. De início, manifesto minha concordância com as conclusões do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo ao meu voto, com a finalidade de apresentar a este Tribunal a uniformização do entendimento quanto à identificação das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública.

9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas.

EXAME TÉCNICO

8. Em cumprimento ao Despacho da Unidade Técnica (peça 7), foi promovida a citação da Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável e da senhora Maria Rosa Viegas, mediante os Ofícios 1212/2014 e 1213/2014, ambos datados de 24/4/2014 (peças 9 e 8, respectivamente). A citação da Ethos, inicialmente feita pelo Ofício 1212/2014, foi repetida pelo Ofício 2679/2014, de 17/9/2014 (peça 13).

9. A senhora Maria Rosa Viegas, tomou ciência dos ofícios remetidos, conforme documentos constantes das peças 10 e 16, e apresentou, na condição de Coordenadora Institucional da ETHOS, vasta documentação de despesa a título de prestação de contas. Embora a referida documentação conste das peças 17 a 28, deve-se desconsiderar as peças 19 a 24, por se tratar de repetição das que constam das peças 25 a 28, assim dispostas conforme justificativas que constam no Despacho à peça 29.

10. Conforme se ver nas referidas peças defensivas, nada há de alegações na documentação encaminhada pela responsável. Apenas constam cópias de documentos avulsos, desconexos e alguns ilegíveis, apresentados a título de prestação de contas, que não permitem o preciso estabelecimento denexo de causalidade com os recursos repassados e com os objetivos do ajuste. Nesse sentido, registra-se que o não estabelecimento do nexode causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto decorre de que a referida documentação apresentada a guisa de prestação de contas não demonstra, de forma inequívoca, que os recursos transferidos à entidade beneficiária foram efetivamente utilizados na execução do objeto pactuado.

11. Ademais, como se constata na transcrição expressa no item 4 desta instrução, houve razoável tolerância do ente repassador dos recursos quanto à apresentação da prestação de contas, que resultou na omissão da senhora Maria Rosa Viegas e, consequentemente, da Ethos (uma vez que esta assinava e ainda assina como representante dessa entidade), após alegação de problemas com alagamentos e outros de natureza técnica (peça 1, p. 216 e 222, peça 17, p. 1 e peça 25, p. 1).

12. No âmbito deste processo, a mesma responsável, em sede de citação, apresentou em seu nome e em nome da Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, a documentação que supostamente comprovaria a execução do ajuste. No entanto, o fez em total desacordo com o art. 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, posto que deixou de encaminhar os elementos que devem compor a prestação de contas ali expressos, a saber: Relatório de Cumprimento do Objeto; declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento; relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso; a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso; a relação dos serviços prestados, quando for o caso; comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

13. Merece relevo que o art. 56 do mesmo normativo citado (que fundamentou a celebração do ajuste), estabelece que

O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência.

14. No mesmo sentido é o ditame do Decreto-Lei 200/1967, que no art. 93 determina que “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”.

15. Tais normativos comungam tanto no sentido de que o ônus de apresentar a prestação de contas é do responsável, na esteira do que diz o Parágrafo Único do art. 70 da CF, quanto ao fato de que a prestação de contas deve ser realizada dentro da forma estabelecida nas leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes, que no caso em espécie se trata da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, mormente pelo que determina os já mencionados arts. 56 e 58.

16. Não bastasse, deve-se também dar ênfase ao Decreto 93.872/1986, que no seu art. 66 igualmente assevera que o dever de prestar contas recai sobre o gestor “que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente”. No entanto, esse mesmo artigo traz que essa obrigação de comprovar o bom e regular emprego do recurso público inclui demonstrar “os resultados alcançados”, conforme segue:

Art. 66 Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93).

17. Deste modo, conclui-se que o dever de prestar contas deixou de ser cumprido com observância dos diplomas regulamentares pertinentes, com a apresentação das provas específicas que a lei e os demais atos regulamentares requerem, no prazo determinado. Na forma apresentada em sede de alegações de defesa nestes autos, a documentação chamada de prestação de contas pela senhora Maria Rosa Viegas não se coaduna com a organização e com o formalismo necessários ao atendimento da legislação retrocitada. Resulta disso, que a análise dos documentos citados se mostra impraticável, posto que desconexos (e alguns ilegíveis), que não permitem o preciso estabelecimento de nexo de causalidade com os recursos repassados e com os objetivos no ajuste.

CONCLUSÃO

18. O exame técnico registrado na presente instrução, deixou assente que a peça defensiva, apresentada em sede de alegações de defesa nestes autos como sendo prestação de contas dos

recursos do Convênio 062/2008 (Siconv 702639), carece de organização lógica e de substituição de documentos ilegíveis, que ao final evidenciem o bom e regular emprego do recurso público, demonstrem os resultados alcançados e que permitam o preciso estabelecimento de nexo de causalidade com os recursos repassados e com os objetivos do ajuste, à luz do que estabelece os arts. 56 e 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, o art. 66 do Decreto 93.872/1986, e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

19. Referidas falhas convergem para que a análise dos documentos citados seja impraticável, posto que os mesmos se mostram desconexos, além de alguns ilegíveis, e não permitem o preciso estabelecimento de nexo de causalidade com os recursos repassados e com os objetivos do convênio.

20. Note-se que ao deixar de apresentar a prestação de contas no âmbito do órgão repassador, e fazendo-o nestes autos à parte das normas pertinentes, mediante a apresentação de um acúmulo desordenado de documentos de despesa, os responsáveis assumiram o ônus de que tais peças são suficientes para comprovar bom e regular emprego do recurso público, não cabendo, a priori, nenhuma medida, especialmente de iniciativa deste Tribunal, para subsidiar a referida defesa.

21. Não obstante, considerando que a entidade beneficiária, por ser de caráter privado, possa não estar familiarizada com aspectos relacionados à prestação de contas de recursos públicos, e considerando a defesa já apresentada, bem assim a necessidade de assegurar a garantia do contraditório e da ampla defesa, mostra-se pertinente que os responsáveis, em caráter excepcional, sejam instados, por meio de diligência, a complementar a peça defensiva, desta feita em observância às normas que regem a matéria.

22. Nesse particular, entende-se pertinente o encaminhamento dos autos à Relatora, propondo a realização de diligência aos responsáveis, para que, se quiserem, apresentem documentos complementares e legíveis de prestação de contas do Convênio 062/2008 (Siconv 702639), bem assim, relatórios e formulários elaborados de conformidade com a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, especialmente observando o ditame do o art. 58 da dita Portaria, sem prejuízo das demais normas que regem a matéria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submeto os autos à consideração da Relatora, Ministra Ana Arraes, propondo:

a) encaminhar diligência à Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável (CNPJ: 03.446.371/0001-90), bem como à senhora Maria Rosa Viegas (CPF: 149.054.343-00), para que apresentem, se quiserem, em adendo à defesa já constante dos autos, documentos complementares e legíveis de prestação de contas do Convênio 062/2008 (Siconv 702639), bem assim, relatórios e formulários elaborados de conformidade com a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, suficientes para comprovar bom e regular emprego do recurso público, especialmente observando o ditame do o art. 58 da dita Portaria, sem prejuízo das demais normas que regem a matéria;

b) seja encaminhada cópia da presente instrução em anexo à diligência proposta.

SECEX-MA, 14/4/2014.

(Assinado Eletronicamente)

Francisco de Assis Martins Lima

AUFC, Matrícula 3074-0