

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara  
TC 007.633/2014-9.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia/Fidesa (01.971.267/0001-99).

Responsáveis: Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia/Fidesa (01.971.267/0001-99), Helder Boska de Moraes Sarmiento (697.046.789-91) e Odília Solange Salbé Reis (189.561.902-59).

Representação legal: Cláudia Doce Silva Coelho de Souza (OAB/PA 8.975) e Camilo Cassiano Rangel Canto e outros (OAB/PA 14.011).

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO ATINGIMENTO DO OBJETO PACTUADO. IRREGULARIDADE E DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA EM RELAÇÃO À MULTA.**

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo do Pará (peça 62) a seguir transcrito, com os ajustes de forma pertinentes, que contou com a anuência do titular da unidade (peça 64):

**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada, intempestivamente, pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor da Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia (Fidesa) e da Sra. Marlene Coeli Vianna, presidente da Fidesa à época dos fatos, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos em decorrência da não execução do objeto do Convênio 103/2000 (peça 1, p. 92-101), de 22/12/2000, e respectivo Plano de Trabalho (peça 1, p. 48-51), Siafi 405196 (peça 2, p. 61), ocasionando a impugnação das despesas daquele ajuste, firmado entre aquela fundação e a Sudam.

2. O objetivo do convênio era a execução e realização do projeto “Instrumentos Indicativos para Gestão de Territórios Municipais – Zoneamento Ecológico-Econômico dos Municípios de Castanhal, Inhangapi, Irituia, Santa Izabel do Pará e Tomé Açu, no estado do Pará”, conforme condições aprovadas pelo Parecer Técnico s/n do MI (peça 1, p. 74-78), de 13/11/2000, aditado, posteriormente, pelo Parecer Técnico s/n do MI, de 6/12/2000, à peça 1, p. 80-85.

3. São partícipes do ajuste, com obrigações de cumprimento de seus termos e Plano de Trabalho, a Sudam/MI como Concedente, a Finesa como Convenente, e a Unespa (União de Ensino Superior do Pará) como Interveniente, segundo Cláusula Sexta do Termo de Convênio.

3.1 Observa-se que a Unespa foi representada na assinatura do termo pelo Reitor da Universidade da Amazônia-Unama (peça 1, p. 92-93 e 101).

**HISTÓRICO**

4. Conforme disposto na Cláusula Terceira do termo de convênio foram previstos R\$ 245.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 220.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 25.000,00 corresponderiam à contrapartida da Convenente (peça 1, p. 93).

5. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2000OB004424, no valor de R\$ 220.000,00, emitida em 27/12/2000 (peça 1, p. 103), creditados na conta específica do convênio em 2/1/2001 (peça 1, p. 177).

6. O ajuste vigorou de 26/12/2000 a 29/8/2001, conforme Cláusula Décima Primeira e previa a apresentação da prestação de contas, na forma descrita em sua Cláusula Nona do termo (peça 1, p. 99).

7. A Fidesa apresentou Prestação de Contas Final do convênio encaminhada por intermédio do seu Ofício 472 e anexos (peça 1, p. 106-180), de 27/8/2001, recebida no Ministério da Integração Nacional (MI) em 28/8/2001. A Concedente, por intermédio do Ofício GS 31 do MI (peça 1, p. 194), de 25/2/2002, comunicou à convenente/interveniente que o “objetivo do Convênio não foi atingido”, considerando o não fornecimento, pela Fidesa, de alguns produtos constantes do Plano de Trabalho, a seguir relacionados”, **ipsis litteris**, com ciência da destinatária expressada na correspondência PPPE/Ofício 1241 Unespa (peça 1, p. 195-197), de 1º/4/2002:

“- Mapas temáticos do meio físico-biótico e da potencialidade social, escala 1:100.000, conforme localização do município;

- Mapa síntese da estabilidade ecodinâmica, escala 1:100.000, conforme localização do município;

- Mapa síntese de potencialidade social, na escala 1:100.000, conforme localização do município;

- Mapa síntese de gestão do território, contendo a proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico, escala 1:100.000, conforme localização do município;

- Banco de dados gerados no Sistema de processamento de Informações Georeferenciadas (SPRING), contendo os arquivos digitais dos mapas temáticos e de síntese, gerados como produto do projeto, a ser entregue em meio digital (CD).”

8. Na fase externa da TCE, a instrução preliminar do TCU à peça 6, de 4/8/2014, não concordou com o rol de responsáveis proposto pelo Tomadora de Contas Especial da Sudam, excluindo de responsabilização a Sra. Marlene Coeli Viana e incluindo a Fidesa, a Sra. Odília Solange Salbé Reis e o Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmento, conforme registros daquela instrução, abaixo:

“12. A imputação de responsabilidade à Sra. Marlene Coeli Viana, em 26/3/2009 pelo Tomador de Contas e ratificada pela CGU nos relatório e certificado de auditoria é indevido, pois não há nos autos nenhum documento que afirme ter sido responsável pelos fatos que vieram a causar dano ao erário, pois não foi a signatária do convênio, não foi responsável pela prestação de contas, não assinou cheques nem ordenou pagamentos, não desenvolveu, efetivamente, o objeto do convênio, tampouco participou dos estudos desenvolvidos para a obtenção do resultado esperado.

13. A Sra. Odília Solange Salbé Reis, Diretora Administrativa, exercia, cumulativamente, o encargo de Diretora Superintendente da FIDESA, em exercício (peça 1; p. 72); foi signatária do convênio n. 103/2000, sendo responsável pela prestação de contas; geriu os recursos, ordenou pagamentos. Efetivamente prestou contas (peça 1, p. 69 e 107-108) do convênio, conforme Ofício n. 473/2001, datado de 27/8/2001 (peça 1, p. 107-180).

14. Constata-se ainda a existência de outro agente que concorreu para a configuração do dano ao erário. Trata-se do Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmento, Superintendente da Pesquisa (peça 1, p. 198-199; 200-204) e responsável pela execução do convênio, conforme sua assinatura aposta nos documentos da prestação de contas. Observa-se que nesses documentos a assinatura não está identificada por carimbo, informando nome e referência funcional perante a FIDESA ou perante o Projeto. Contudo, à peça 1, p. 122, esta assinatura é identificada no recibo de prestação de serviços de consultoria para o Desenvolvimento de Estudo Sócio Econômicos nas atividades de discussão Metodológica e Análise de Dados no Projeto de Pesquisa “Instrumentos Ind. Para Gest. De Territ. Municipais: Zoneamento Ecológico Econômico - Convênio SUDAM. À peça 1, p. 139, consta um cheque destinado ao pagamento da empresa Foto Galeria Relâmpago, n. 850014 do Banco do Brasil, posteriormente cancelado, assinado

pelo Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmiento e pela Sra. Odília Solange Salbé. A despesa foi paga, posteriormente, pelo cheque 850015 (peça 1, p. 175), conforme recibo, em quantia superior à informada nesse cheque (R\$ 157,50).”

9. Quanto aos demais elementos do caso, estão circunstanciados na instrução preliminar do TCU à peça 6, fundamentados nas outras conclusões do Parecer Técnico do MI de 23/10/2002 (peça 1, p. 188-193), de 23/1/2002, da Análise e Parecer Técnico da Sudam de 13/6/2008 (peça 2, p. 9-12), no Parecer Financeiro 12 da Sudam (peça 2, p. 14-15), de 26/3/2009, do Relatório 1 da Tomadora de Contas da Sudam (peça 2, p. 33-36), de 13/2/2012, e do Relatório de Auditoria 222 da CGU (peça 2, p. 65-67), de 4/3/2013, observando-se que estavam atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válidos para o prosseguimento do processo de TCE e foram atendidos os princípios do contraditório e da ampla defesa, propondo-se, na instrução do TCU à peça 6, a responsabilização solidária por dano levantado na TCE da Sra. Odília Solange Salbé Reis, do Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmiento e da pessoa jurídica Fidesa.

10. A instrução preliminar do TCU à peça 6, em seu item 26, formalizou a proposta de encaminhamento da citação aos responsáveis, abaixo:

“a) realizar a citação dos responsáveis abaixo qualificados, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis:

- Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia - FIDESA CNPJ 01.971.267/0001-99
- Odília Solange Salbé Reis CPF 189.561.902-59, executora do convênio, diretora administrativa e diretora superintendente da FIDESA à época dos fatos
- Hélder Boska de Moraes Sarmiento, CPF 697.046.789-91, Superintendente da Pesquisa e executor do convênio

Débito:

VALOR ORIGINA L R\$	DATA DA OCORRÊ NCIA
<b>220.000,00</b>	<b>2/1/2001</b>

Valor atualizado até 4/8/2014: R\$ 497.768,77 (peça 5).

- Ocorrência: impugnação total das despesas efetuadas com os recursos do Convênio n. 103/2000, celebrado com a Sudam, consubstanciada na não apresentação dos mapas temáticos do meio físico-biótico e de potencialidade social; dos mapas síntese de estabilidade ecodinâmica e gestão territorial, todos na escala 1:1000.000, inviabilizando, assim, todo o trabalho, motivando o não cumprimento do objeto do convênio;
- Dispositivos violados: art. 37, “caput” c/c art. 70, parágrafo único da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/67; art. 28 da IN/STN 1/97; Cláusula Primeira do Termo de Convênio n. 103/2000;
  - b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do RI/TCU;
  - c) encaminhar cópia desta instrução e das peças 2; p.14-17; e peça 5 (demonstrativo de débito) aos responsáveis”.

11. Em cumprimento ao Despacho do Secretário da Secex/PA (peça 8), de 5/9/2014, o qual anuiu à

proposta de encaminhamento da instrução preliminar do TCU à peça 6, foi promovida a citação da Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia – Fidesa, CNPJ 01.971.267/0001-99, da Sra. Odília Solange Salbé Reis, CPF 189.561.902-59, e do Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmiento, CPF 697.046.789-91, por intermédio dos Ofícios 1871/2014-TCU/SECEX-PA (peça 12, com Aviso de Recebimento/AR, de 30/9/2014, à peça 15, como entregue), 1872/2014-TCU/SECEX-PA (peça 13, com AR, de 26/9/2014, à peça 14, como entregue) e 1873/2014-TCU/SECEX-PA (peça 19, com AR, de 13/10/2014, à peça 32, como entregue), respectivamente, todos esses ofícios de 15/9/2014.

12. Os responsáveis, por intermédio de idêntica procuradora constituída nos autos (peças 16, 25 e 28), solicitaram:

- em 3/10/2014, cópia (peça 17) do processo, com atendimento em 7/10/2014, com o envio de cópia eletrônica do processo gravada em **compact disc** (CD), mídia anexada ao Ofício 2034/2014-TCU/SECEX-PA (peça 20 e 59):

- em 8/10/2014, a procuradora da Fidesa solicitou prorrogação (peça 21) do prazo para apresentação de alegações de defesa da sua cliente, pedido concedido pelo Despacho TCU (peça 22), de 13/10/2014, decisão comunicada àquela procuradora pelo Ofício 2066/2014-TCU/SECEX-PA, de 13/10/2014 (peça 23, com AR à peça 34 como entregue à destinatária em 21/10/2014);

- em 13/10/2014, a procuradora da Sra. Odília solicitou prorrogação (peça 24) do prazo para apresentar suas alegações de defesa da cliente, pedido concedido pelo Despacho TCU (peça 26), de 14/10/2014, decisão comunicada à procuradora da responsável pelo Ofício 2081/2014-TCU/SECEX-PA (peça 27, com AR à peça 33 como entregue à destinatária em 22/10/2014), de 14/10/2014;

- em 16/10/2014, a procuradora do Sr. Hélder solicitou prorrogação (peça 29) do prazo para apresentar suas alegações de defesa do cliente, pedido concedido pelo Despacho TCU (peça 30), de 17/10/2014, decisão comunicada à procuradora do responsável pelo Ofício 2123/2014-TCU/SECEX-PA (peça 31, com AR à peça 35 como entregue à destinatária em 30/10/2014), de 17/10/2014.

13. Os responsáveis, a Fidesa e a Sra. Odília, apresentaram alegações de defesa com argumentos e documentação idênticas, apesar da quantidade de peças anexadas aos autos por cada um deles serem diferentes, recebidas no TCU em 10/11/14, peças 36-43e peças 44-53, respectivamente.

14. O responsável, o Sr. Hélder Boska, constituiu como seu novo procurador o Sr. José Raimundo Farias Canto e outros, conforme documentação anexadas aos autos e recebida no TCU em 25/11/2014 (peça 55), havendo naquela mesma data requisição de vista/cópia do processo (peça 54), com atendimento em 26/11/2014 (peça 56). Em 27/11/2014, tempestivamente, o Sr. Hélder Boska, por intermédio de seu procurador, apresentou alegações de defesa ao TCU (peça 57).

## EXAME TÉCNICO

15. Os argumentos das alegações de defesa da Fidesa e da Sra. Odília foram apresentados nas peças 36 e 52, respectivamente, com data de 8/11/2014, sendo idênticas em conteúdo: na peça 36, da página 1 à página 39; na peça 52, da página 1 à página 38. A partir daí, foram anexados documentos, do Anexo I ao XVII em ambas as defesas, sendo que do Anexo I ao XV, a maior parte dos documentos estão contemplados na documentação que consta dos autos à peça 1 e 2 (fase interna da TCE).

15.1 O Anexo XVI refere-se ao relatório “Instrumentos Indicativos para a Gestão de Territórios Municipais: Zoneamento Ecológico-Econômico dos Municípios de Irituia, Tomé-Açu, Castanhal, Santa Izabel do Pará e Inhangapi”, doravante denominado relatório “Instrumentos Indicativos”. Há um desse relatório nos autos para cada um dos municípios acima (exceto com relação a Tomé-Açu), em relação à defesa da Fidesa e a Sra. Odília, respectivamente: para Santa Izabel do Pará (peças 41 e 47), Castanhal (peça 42 e 46), Inhangapi (peça 43 e 44), Tomé-Açu (peça 45, convencionamos essa peça para as alegações de defesa da Fidesa e da Sra. Odília) e Irituia (peça 40, p. 32-256 e peça 53).

15.2 O Anexo XVII refere-se às cópias de várias publicações da Embrapa/Amazônia Oriental como

“Avaliação da Aptidão Agrícola”, “Características e Classificação do Solos”, “Zoneamento Agroecológico”, relativas aos municípios do projeto, distribuídas nas peças 36 (páginas 70 a 236) e 52 (páginas 75-245).

15.3 No título II-item 19 das peças 36 (p. 6-7) e 52 (p. 5), há exposição de informações diferentes que não interferem no resultado final das alegações de defesa dos responsáveis e não negam os idênticos argumentos utilizados e a responsabilização lhes imputadas.

**Alegações de defesa da Sra. Odília e da Fidesa (responsáveis) quanto a não-inclusão do documento “Projeto Técnico” (peças 36 e 52, Título II, itens 15-16, p. 4-5)**

16. Os responsáveis alegam que o documento “Projeto Técnico” (peça 1, p.54-68) que se refere ao Zoneamento Ecológico-Econômico dos municípios de Irituia, Tomé-Açu, Castanhal, Santa Izabel do Pará e Inhangapi, “aparece no processo como se fosse um documento produzido pela Fidesa e pela Unespa”, mas este documento não contém assinatura de nenhuma daquelas instituições, não foi utilizado por elas para executar o convênio e não o integra. Aduzem que o termo do convênio contempla “como parte integrante e inseparável, conforme Subcláusula Primeira, da Cláusula Terceira, os seguintes documentos: Plano de Trabalho, Cronograma de Desembolso e Plano de Aplicação” (peça 36, p. 4-5 e peça 52, p. 4-5).

16.1 Desse modo, os responsáveis solicitam que o documento “Projeto Técnico” seja “excluído” da análise do caso.

16.2 Compulsando os autos, verifica-se que o documento “Projeto Técnico” não foi datado e nem assinado ou rubricado. Por outro lado, não há quebra na numeração do carimbo “MI/GM/AEC/PROCESSO”, sendo o aludido documento constado no intervalo de 49-63 daquela numeração do MI.

16.3 Quanto à numeração original da Sudam, o documento “Projeto Técnico” está compreendido no intervalo de 37 a 51 do processo CUP 59430/003193/2000-41, sendo que os dados variáveis do carimbo de numeração da Sudam encontram-se preenchidos pelo mesmo Encarregado (a) até a página 88 do processo eletrônico do TCU, correspondendo ao final da fase imediatamente anterior à celebração do termo do convênio, conferindo fidedignidade ao processo.

16.4 Ademais, os responsáveis não apresentaram qual seria o “Projeto Técnico” que alegam compor sua proposta evidenciada pelo Ofício Unama/Fidesa 3.698 (peça 1, p. 47), de 6/11/2000. O documento “Projeto Técnico” serviu como fundamento para elaboração do Plano de Trabalho do convênio, de dezembro/2000, inclusive há identidade na entrega dos produtos listados no quadro 4 daquele programa de trabalho (peça 1, p. 50) com os que constavam no item 5-Metas daquele projeto técnico (peça 1, p. 61), listados abaixo:

- “1) Difundir as instituições políticas dos municípios e do Estado, e aos atores sociais envolvidos, o trabalho de planejamento dos instrumentos indicativos para gestão dos territórios;
- 2) Realizar mapas temáticos do meio físico-biótico e mapas síntese da estabilidade ecodinâmica na escala de 1:100.000, conforme a localização do município;
- 3) Realizar mapas síntese de potencialidade social na escala 1:100.000, conforme a localização do município;
- 4) Elaborar Instrumentos para gestão territorial dos municípios selecionados contendo proposta de zoneamento ecológico-econômico na escala 1:100.000, conforme a localização do município, que subsidie a preparação de Planos Diretores Municipais”.

16.4.1 Ocorre que no Projeto há o detalhamento dos Produtos a serem entregues como resultado do alcance das metas estabelecidas.

16.5 Desse modo rejeitam-se tais alegações de defesa.

**Alegações de defesa da Sra. Odília e da Fidesa (responsáveis) quanto à prescrição do processo TCE (peças 36 e 52, Título III-01, p. 5-8)**

17. Os responsáveis alegam que não mais assiste à União cobrar o ressarcimento por possíveis

danos ao erário causados pela execução do Convênio 103/2000, pois já decorreram mais de 11 anos, conferidos da data de entrega pela Fidesa da prestação de contas final do ajuste em 16/01/2003 e as citações dos responsáveis, realizadas pelo TCU em 15/9/2014 (peças 12, 13 e 19). Os responsáveis entendem “que a pretensão de ressarcimento do valor total do contrato encontra-se totalmente prescrita, devendo a demanda ser extinta, em face da prescrição”.

18. Verifica-se que a Fidesa apresentou prestação de contas final do convênio, na realidade, em 27/8/2001 (peça 1, p. 106-180), recebida pelo Concedente em 28/8/2001, analisada por ele mediante seu Parecer Técnico s/n do MI (peça 1, p. 188-193), de 23/1/2002, que constatou que:

“o trabalho não cumpriu a contento todos os itens previsto no plano de trabalho, conforme consta do convênio celebrado, entre as partes, deixando de apresentar os mapas temáticos do meio físico-biótico e de potencialidade social, bem como os mapas sínteses da estabilidade ecodinâmica e gestão territorial, todos na escala 1:100.000, o que no nosso entendimento inviabiliza todo o trabalho, por esse motivo informamos, antecipadamente, que como não houve o cumprimento de todas as cláusulas pactuadas no convênio celebrado, a conveniada não poderá receber o laudo conclusivo do aceite do referido trabalho, até que a mesma conclua o que foi pactuado. Entretanto, destacamos que o trabalho apresenta como anexo, cinco mapas em escala desconhecida e sem nomenclatura, dificultando o entendimento do leitor.”

19. Por intermédio do Ofício GS 31 (peça 1, p. 194), de 25/2/2002, o concedente notificou a conveniente/interveniente a respeito das irregularidades mencionadas no item anterior, com ciência da destinatária expressa na sua correspondência PPPE/Ofício 1241 (peça 1, p. 195-197), de 1º/4/2002.

20. Tem-se em conta que o preceito constitucional determina que as ações de ressarcimento de dano ao erário são imprescritíveis, entendimento da parte final do § 5º, do Art. 37, da CRFB/1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 5º – A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.** (grifo nosso)

21. Rejeita-se essas alegações de defesa.

21.1 Quanto à prescrição da pretensão punitiva do TCU quanto à aplicação de multa para o caso, será tratada adiante nesta TCE.

#### **Alegações de defesa da Sra. Odília e da Fidesa quanto ao não cumprimento das metas do Plano de Trabalho do Convênio 103/2000 (peças 36 e 52, Título III-02 e 03, p. 8-35)**

22. A principal alegação dos responsáveis é que os produtos cobrados pela concedente para satisfazer a execução do objeto do convênio em pauta, relacionados abaixo, tratavam-se de produtos que fazem parte de projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e não estavam previstos como compromisso da conveniente no termo de convênio e plano de trabalho pactuados:

- a) Mapas temáticos do meio físico-biótico e da potencialidade social, escala 1:100.000, conforme localização do município;
- b) Mapa síntese da estabilidade ecodinâmica, escala 1:100.000, conforme localização do município;
- c) Mapa síntese de potencialidade social, na escala 1:100.000, conforme localização do município;
- d) Mapa síntese de gestão do território, contendo a proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico, escala 1:100.000, conforme localização do município;
- e) Banco de dados gerados no Sistema de processamento de Informações Georeferenciadas (SPRING), contendo os arquivos digitais dos mapas temáticos e de síntese, gerados como produto do projeto, a ser entregue em meio digital (CD).

23. Alegam que a convenente comprometeu-se a entregar produtos para atender o projeto “Instrumentos Indicativos para a Gestão de Territórios Municipais: Zoneamento Ecológico-Econômico dos Municípios de Irituia, Tomé-Açu, Castanhal, Santa Izabel do Pará e Inhangapi”, produzindo um relatório para cada um daqueles municípios, o já denominado relatório “Instrumentos Indicativos” (vide item 15.1 acima). Esses relatórios sinalizavam para a construção de indicadores para auxiliar a gestão territorial por parte das administrações municipais mencionadas neste item, e não à elaboração de projeto de ZEE dos citados municípios, conforme afirmou seu PPPE/Ofício 1241 da Fidesa/Unama (peça 1, p. 195-197), de 1º/4/2002

24. Desse modo, reputam, às peças 36 e 52, p. 8-9, que os partícipes do convênio (Fidesa, Unespa/Unama e Sudam) acordaram no Plano de Trabalho (peça 1, p. 50) o atingimento de 4 metas (abaixo listadas), “todas absolutamente cumpridas pela equipe técnica”, segundo a Fidesa e a Sra. Odília:

- a) “meta 1 – difundir às instituições políticas dos municípios e do Estado e aos atores sociais envolvidos, o trabalho de planejamento dos instrumentos indicativos para a gestão dos territórios, previsão de oito reuniões de trabalho”;
- b) “meta 2 - realizar mapas temáticos do meio físico-biótico e mapa-síntese da estabilidade ecodinâmica na escala 1:100.000, conforme a localização do município, na quantidade de dez mapas”;
- c) “meta 3 - realizar mapas síntese de potencialidade social na escala 1:100.000, conforme a localização do município, na quantidade de cinco mapas”;
- d) “meta 4 - elaborar instrumentos para gestão territorial dos municípios selecionados contendo proposta de zoneamento ecológico-econômico na escala 1:100.000, conforme a localização do município, que subsidie a preparação de Planos Diretores Municipais”.

24.1 Os responsáveis alegam que o que executaram nas metas de 2 a 4 equivalem aos produtos cobrados pela concedente, listados nos itens 22-“a” a “d” desta instrução.

24.2 Ocorre que, a meta 1 também foi considerada não cumprida, conforme item 3.2 do relatório Análise e Parecer Técnico da Sudam (peça 2, p. 11): “não houve confirmação de nenhuma reunião, através de ata ou de lista de frequência dos atores envolvidos”.

25. Quanto à meta 2 (realizar mapas temáticos do meio físico-biótico e mapa-síntese da estabilidade ecodinâmica na escala 1:100.000, conforme a localização do município, na quantidade de dez mapas), os responsáveis alegam que utilizaram dados secundários da Sudam e principalmente da Embrapa e realizaram pesquisas de campo para produzir um “conjunto de seis (6) mapas temáticos de cada um dos cinco (5) municípios, totalizando trinta (30) mapas, todos na escala 1:100.000 que respondem dentro dos limites do trabalho realizado, aos critérios estabelecidos na meta 2 do Plano de Trabalho, referentes ao meio físico-biótico” (peça 36, p. 11 e peça 52, p. 11). Esses 6 mapas, listados abaixo, foram anexados ao final do relatório “Instrumentos Indicativos” de cada município envolvido no projeto (Castanhal, peça 42, p. 214-226; Inhangapi, peça 43, p. 202-216; Irituia, peça 40, p. 242-256; Santa Izabel do Pará, peça 41, p. 205-217 e Tomé Açu, peça 45, p. 252-264):

- a) anexo 01 - Mapa de Cobertura Vegetal e Uso das Terras;
- b) anexo 02 - Mapa de Solos das Terras;
- c) anexo 03 - Mapa de Aptidão Agrícola das Terras;
- d) anexo 04 - Mapa de Zoneamento Agroecológico das Terras;
- e) anexo 05 - Mapa de Mecanização das Terras;
- f) anexo 06 - Mapa de Erodibilidade das Terras.

25.1 Além desses mapas, os responsáveis alegam que os relatórios “Instrumentos Indicativos” daqueles municípios eram constituídos por “um conjunto de elementos contendo índices, análises e recomendações, a seguir identificados: Ocupação Produtiva do Município; Caracterização Geo-Espacializada da Dimensão Abiótica: Características Físicas (Geologia, Geomorfologia, Hidrografia, Vegetação, Cobertura Vegetal, Climatologia e Pedologia); Caracterização da Dimensão Biótica e Caracterização da Dimensão Antrópica”, completando a exigência da meta 2

quanto a apresentação de realizar mapas temáticos do meio físico-biótico”. Quanto ao Mapa Síntese da Estabilidade Ecodinâmica, alegam os responsáveis que se trata de produto específico do ZEE, não era objeto do convênio, sendo que por isso a Fidesa “deliberou pela elaboração e apresentação de 5 índices de vulnerabilidades relacionados ao meio físico-biótico para a consecução da meta 2: Índice de Vulnerabilidade Associado ao Tipo de Vegetação/IVV, Índice de Vulnerabilidade Associado ao Clima/IVC, Índice de Vulnerabilidade Associado aos Solos/IVS, Índice de Vulnerabilidade Associado ao Tipo de Ecossistema/IVe e Índice de Vulnerabilidade Associado à Erosão/ IVer” (peça 36, p. 11-12 e peça 52, p. 11).

25.2 Essa parte do trabalho da Fidesa, mencionado no item 25.1 desta instrução encontra-se distribuído no relatório “Instrumentos Indicativos” de cada município, nos itens 3.2 a 3.4 dos referidos documentos, como se segue: para Castanhal (peça 42, p. 32-186 e peça 46, p. 33-186), Inhangapi (peças 43, p. 36-170 e 44, p. 36-170), Irituia (peça 40, p. 68-219 e peça 53, p. 37-184), Santa Izabel do Pará (peças 41, p. 35-171 e 47, p. 35-171) e Tomé Açu (peça 45, p. 33-225).

26. Analisando-se o cumprimento da meta 2, quanto a dimensão abiótica (item 3.2 do relatório “Instrumentos Indicativos” de cada município: geologia, geomorfologia, hidrografia, vegetação, climatologia, pedologia, etc.) e biótica (item 3.3 daquele relatório de cada município: características da flora), segundo Parecer Técnico s/n do MI (peça 1, 80-85), de 6/9/2000, que liberou a proposta do convênio, a Sudam disponibilizou à conveniente informações físicas (hidroclimatologia, dos solos, aptidão agrícola, susceptibilidade a erosão, cobertura vegetal e uso da terra) referentes aos municípios do trabalho, com mapas na escala de 1:100.000, exceto quanto às temáticas geologia, geomorfologia, biodiversidade (peça 1, p. 81, item 2).

26.1 O Parecer s/n à peça 1, p. 186-187, de 24/1/2002, reforça que a conveniente deveria complementar os trabalhos realizada pela Sudam/Embrapa de Zoneamento Agroecológico, acrescentando informações técnicas de geologia, geomorfologia, biodiversidade. O Parecer Técnico s/n do MI à peça 1, p. 183-185, registra que a temática Geologia e Geomorfologia apresentou carência de informações nos relatórios, e as temática Biodiversidade e Serviços Ambientais de Ecossistemas não foram tratadas, além do tema Hidrológico (peça 1, p. 191), impossibilitando a confecção da Carta Temática de Vulnerabilidade Natural e da Carta Temática de Potencialidade Social.

26.2 O Parecer Técnico s/n do MI, à peça 1, p. 183-185, registrou que a não confecção da Carta Temática de Vulnerabilidade Natural e da Carta Temática de Potencialidade Social, comprometeu o resultado final do projeto, que seria a apresentação da Carta Síntese de Subsídio à Gestão de Território. Concluiu que “o trabalho de Zoneamento Ecológico-Econômico, apresentado pela Fidesa, ficou comprometido, quanto aos produtos esperados: Mapas Temáticos do Meio Físico-Biótico e da Potencialidade Social, Mapas Síntese de Estabilidade Ecodinâmica e Mapas Síntese de Gestão Territorial, todos na escala de 1:100.000, e o fornecimento das informações em formato digital georeferenciado através do “software” de geoprocessamento SPRING” (peça 1, p. 185).

26.3 Em vez disso, a conveniente/interveniente apresentou o trabalho, mapas e índices citados nos itens 25 e 25.1, respectivamente: os 6 mapas apresentados (item 25.1) são cópias de mapas em escala desconhecida e sem nomenclatura, dificultado o entendimento do leitor, segundo Relatório Análise e Parecer Técnico da Sudam (peça 2, p. 11, item 3.2), de 13/6/2008, **ipsis litteris**:

“não foram realizados os mapas temáticos do meio fisicobiótico e de síntese da estabilidade ecodinâmica na escala 1:100.000, conforme a localização do município, mas sim cópias de mapas em escala desconhecida e sem nomenclatura, dificultando o entendimento do leitor. Nos CDs os mapas anexos são cópias de publicações fruto de convênios da antiga SUDAM com a EMBRAPA, sem escala gráfica arquivados nos acervos da então ADA e da EMBRAPA, realizados com imagens do satélite LANDSAT 5 TM de 1994 e 1995, desatualizadas em relação ao presente trabalho (2001) sendo que a mesma situação persistiu em 2002.”

26.4 Na temática antrópica (todo o item 3.4 dos relatórios “Instrumentos Indicativos” dos municípios), tratando de questões socioeconômicas, apesar de o trabalho ter sido amplo, a Conveniente não reuniu essas informações com as dimensões abiótica e biótica (todo item 3.2 e todo item 3.3, respectivamente) para a construção dos produtos requeridos pela meta 2,

prejudicando o resultado final do objeto do convênio.

26.5 Desse modo, rejeita-se as alegações dos responsáveis a respeito de que cumpriram a meta 2 do ajuste e plano de trabalho.

27. Quanto à meta 3 (realizar mapas síntese de potencialidade social na escala 1:100.000, conforme a localização do município, na quantidade de cinco mapas), os responsáveis alegaram que utilizaram “não apenas os estudos sobre a potencialidade social”, mais ampliaram o contexto “para a identificação das potencialidades e restringências socioeconômicas, dos potenciais humanos, político institucional e produtivo dos municípios”. Elaborou para isso, 2 documentos síntese para cada município do projeto:

- a) “Análise das Potencialidades e Restringências Sócio-Econômicas dos Municípios”;
- b) “Análise Interativa e Interpretativa entre as Potencialidades”.

27.1 Essa parte do trabalho da Conveniente/Interveniente encontra-se distribuído no relatório “Instrumentos Indicativos”, nos itens 3.5 a 3.5.3.3, como se segue: Castanhal (peças 42, p. 187-204 e 46, p. 187-204), Inhangapi (peças 43, p. 170-193 e 44, p. 170-193), Irituia (peças 40, p. 220-233 e 53, p. 185-198), Santa Izabel do Pará (peças 41, p. 171-195 e 47, p. 171-195) e Tomé Açu, peça 45, p. 32-225).

27.2 De acordo com o item 3.2-meta 03, do relatório Análise e Parecer Técnico do MI (peça 2, p. 11-12), de 13/6/2008, “não foram realizados os mapas síntese de potencialidade social na escala 1:100.000, conforme localização do município, mas sim dois mapas, em forma digital “Corel daw”, em escala gráfica de 1:100.000, com metodologia empírica”.

27.3 Desse modo, rejeitam-se as alegações dos responsáveis a respeito do cumprimento da meta 3 do ajuste, referente aos produtos.

28. Quanto à meta 4 (elaborar instrumentos para gestão territorial dos municípios selecionados contendo proposta de zoneamento ecológico-econômico na escala 1:100.000, conforme a localização do município, que subsidie a preparação de Planos Diretores Municipais), os responsáveis alegaram que foram elaborados um relatório para cada município, contemplando levantamentos de dados secundários e de dados obtidos na pesquisa de campo, sendo que “a análise dos referidos dados, as recomendações, os mapas temáticos e os mapas sínteses que se configuram como instrumentos indicativos para a gestão territorial, visando subsidiar a preparação de Planos Diretores Municipais, condições estas que permitiriam a elaboração efetiva do Z.E.E, em cada um dos municípios estudados” (peça 36, p.33 e peça 52, p.32). Esses relatórios foram assim distribuídos: o de Castanhal, com 212 páginas; Inhangapi, com 200 páginas; Irituia, com 209 páginas; Santa Izabel do Pará, com 205 páginas; e Tomé Açu, com 251 páginas (peça 36, p. 33 e peça 52, p. 32).

28.1 De acordo com as análises da Sudam, “não foi desenvolvida a sistemática de obtenção da resultante dos dois processos dinâmicos distintos, que integralizaria as lógicas trabalhadas (carta temática de vulnerabilidade natural x carta temática de potencialidade social), expressa em termos de interseção de matrizes, comprometendo o resultado final, ou seja, a geração da “Carta Síntese de Subsídios à Gestão do Território”, na escala 1:100.000” (peça 2, p. 12, item 3.2-meta 4).

28.2 Desse modo, rejeitam-se as alegações dos responsáveis a respeito cumprimento da meta 4.

#### **Análise alegações de defesa do Sr. Hélder Boska quanto à prescrição do ressarcimento do dano ao erário (peça 57, p. 4-8, Título II-I.1)**

29. As alegações de defesa do responsável, o Sr. Hélder Boska, foram apresentadas ao TCU em 27/11/14 (peça 57).

30. A exemplo dos outros responsáveis acima, o Sr. Hélder Boska, por intermédio de procurador constituído nos autos, alega prescrição dos efeitos do presente processo desta TCE, como o ressarcimento do possível dano ao erário por decurso do prazo.

31. Caso semelhante às alegações de defesa da Fidesa e da Sra. Odília, invocam-se as análises desenvolvidas nos itens 18 a 20 para rejeitar as alegações do Sr. Hélder Boska, reafirmando-se que

as ações de ressarcimento de dano ao erário são imprescritíveis.

**Análise alegações de defesa do Sr. Hélder Boska quanto à não observância do devido processo legal e do exercício do contraditório e da ampla defesa**

32. O Sr. Hélder alega que “não participou em nenhum momento do presente feito, vindo agora a ser condenado ao ressarcimento do valor objeto do convênio, o que configurou a inexistência do devido processo legal”(Título II, item 1.2, peça 57, p. 8-12) e que não lhe dado o direito ao contraditório e ampla defesa, sendo que houve decisão a respeito do caso “sem dar oportunidade de defesa ao requerente, ignorando o princípio do contraditório”, e foi proferida decisão “que resulta em grave lesão ao direito do requerente, ignorando o princípio do contraditório”. Argumenta ainda, que foi emitida “decisão que resulta em grave lesão ao direito do requerente, na medida que condena o mesmo a pagar dívida que não contraiu” (Título II, item 1.3, peça 57, p. 12-15).

33. No caso em pauta, verifica-se que a data em que a administração pública tomou ciência do dano ao erário foi a partir das conclusões do Parecer Técnico s/n do MI (peça 1, p. 188-193), em 23/1/2002, que analisou a prestação de contas da Fidesa (peça 1, p. 107-180), recebidas em 28/8/2001, constatando-se que o objeto do ajuste não havia sido atendido em virtude da não entrega pela convenente dos “mapas temáticos do meio físico-biótico e de potencialidade social, bem como os mapas sínteses da estabilidade ecodinâmica e gestão territorial, todos na escala 1:100.000”, encaminhando-se o Ofício GS 31 do MI (peça 1, p. 194), de 25/2/2002, para comunicação das irregularidades ao convenente/interveniente.

34. O Sr. Hélder Boska encaminhou, em 18/3/2002, à Unama, contestação a respeito da reprovação da prestação de contas do convênio (SUPES/Memo/067/02/as, à peça 1, p. 198-199). O responsável consignou nesse documento que a metodologia para execução dos trabalhos foi uma escolha dele e da equipe de execução da Fidesa, contrária ao entendimento da Sudam, emitindo de sua lavra, inclusive, Nota Técnica s/n (peça 1, p. 200-204 e peça 2, p. 3-8), de 18/2/2002, para justificar a opção escolhida para executar o objeto do ajuste. Com base no Memorando e Parecer Técnico do Sr. Hélder Boska, o PPPE/Ofício 1241 da Unama (peça 1, p. 195-197), de 1/4/2002, ratificou ao Concedente que os trabalhos desenvolvidos pela Fidesa não se referiam à entrega de produtos de projeto de Zoneamento Ecológico-Econômicos dos municípios de Castanhal, Inhangapi, Irituia, Santa Izabel do Pará e Tomé Açu, mas tão-somente, instrumentos indicativos para gestão de territórios municipais.

35. As justificativas do Sr. Hélder Boska e a prestação de contas da Fidesa não foram acatadas pelo relatório Análise e Parecer Técnico s/n da Sudam (peça 2, p. 9-12), de 13/6/2008.

36. Verifica-se que na fase interna da TCE, o Sr. Hélder Boska, já em 2002 (vide itens 33 e 34), o responsável pôde exercer seu direito à defesa e de contradizer as irregularidades imputadas na execução do Convênio 103/2000.

37. Na fase externa da TCE, o Sr. Hélder Boska foi citado pelo TCU, mediante ofício solicitando a devolução dos recursos federais repassados por força do convênio ou que apresentasse alegações de defesa a respeito das mesmas irregularidades comunicada ao Convenente pelo Ofício GS 31/2002 do MI, correspondência esta que teve ciência desde 2002 (vide peça 1, p. 198).

38. A citação do TCU não condenou o responsável ou determinou compulsoriamente que recolhesse aos cofres públicos a quantia equivalente ao dano ao erário constatado pela TCE, mas renovou oportunidade para que apresentasse argumentação que elidisse as irregularidades apontadas pelo Concedente na execução do ajuste. Não há atentado aos princípios da ampla defesa e do contraditório, mas exercício do papel constitucional desta Corte de Contas.

39. Rejeitam-se essas alegações de defesa.

**Análise alegações de defesa do Sr. Hélder Boska quanto à sua inclusão no rol de responsáveis**

40. O responsável alega que “inexiste nesta TCE qualquer fundamento fático ou jurídico que justifique a presença do requerente” no rol de responsável do processo; alega também, que por ter vínculo empregatício com a Unespa, à época dos fatos, conforme cópia de CTPS à peça 57 p. 24-28, vínculo este de 1/3/1988 a 02/01/2007, “nunca manteve qualquer relação com o Convênio que

autorizasse sua responsabilização por eventuais ressarcimentos decorrentes da falta de prestação de contas” (peça 57, p. 15-17, Título II-1.4).

41. Conforme Cláusula Nona-Prestação de Contas-Subcláusula Quarta-Dos Responsáveis do Projeto (peça 1, p. 99), verifica-se que o responsável figura como Responsável Técnico pela execução do objeto do convênio e que a análise do Relatório de Execução Física-Financeira/Anexo III da avença levaria em conta aspectos técnicos e financeiros, na forma do art. 7º, VIII e 31, Parágrafo 1º da IN 1/1997 e Cláusula Nona-Subcláusula Primeira, com chancela do responsável (peça 1, p. 97). Desse modo, verifica-se que em vários documentos apresentados da prestação de contas do Conveniente, como o citado Relatório de Pagamentos e o já citado Relatório de Execução Físico-Financeira (peça 1, p. 108-112, 115, 117, 118-119), assina o responsável como “Responsável pela Execução”.

42. Dessa maneira, além de gerir os recursos da avença em conjunto com a Sra. Odília Solange, essa ora no cargo de Superintendente em exercício, ora no cargo de Diretora Administrativa da Fidesa, o Sr. Hélder Boska assina pareceres técnicos, influenciando na metodologia utilizada para executar o projeto e no resultado final de entrega de produto diferente do que seria um produto relacionado à ZEE dos municípios; exerceu, inclusive, o auto denominado cargo de Superintendente de Pesquisa do projeto (peça 1 p. 198-199) em 2002, mesmo com vínculo empregatício com a Unespa, o que não o impedia de gerenciar a execução do recursos repassados, como se denota em sua assinatura nos relatórios atestando a relação de pagamentos efetuados a fornecedores de bens e serviços para o andamento do projeto ou validando a execução físico-financeira da avença.

43. Na seara do controle dos gastos públicos, o Parágrafo Único do Art. 70 da CRFB/1988 assinala que:

Art. 70

(...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

44. Enquadra-se a atuação do Sr. Hélder Boska na ação de gerenciar valores públicos, como acima exposto.

45. Rejeita-se tais alegações de defesa.

**Análise alegações de defesa do Sr. Hélder Boska quanto à inexistência de irregularidade nas prestações de contas do Convênio 103/2000 (peça 57, p. 17-22, Título III-item III.1)**

46. O Sr. Hélder Boska alega que a prestação de contas do convênio e demais providências da Fidesa evidenciaram que o objeto do convênio foi atingido, pois foi obedecido o Plano de Trabalho pactuado entre os partícipes e não o documento denominado “Projeto Técnico” (peça 1, p. 54-68). Essa alegação é recorrente em relação aos demais responsáveis dessa TCE.

47. Assim como o Sr. Hélder Boska, os outros responsáveis alegaram que o documento “Projeto Técnico” (peça 1, p. 54-68) não fazia parte do projeto proposto pela Fidesa/Unama (peça 1, p. 47), o que foi demonstrado que não ocorreu, conforme os itens 16.2 a 16.5 desta instrução.

48. Além disso, vale-se do Decreto 4.297 (peça 60), de 10/7/2002, que regulamentou o art. 9º, inciso II, da Lei 6.938/1981, para conceituar e identificar objetivos e princípios do ZEE. Esse decreto, apesar de ser posterior à assinatura da avença em tela, é resultado de uma construção contínua de estabelecimento de critério para o ZEE, pois dentro da Política Nacional do Meio Ambiente (PMNA), o ZEE existe no Brasil em nível federal desde a instituição da Comissão Coordenadora do ZEE na década de 1990:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria

das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art. 4º O processo de elaboração e implementação do ZEE:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;

II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e

III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

49. O ZEE é o principal instrumento de planejamento ambiental no Brasil, pois seu intento é compatibilizar as atividades humanas e suas construções, a economia, com preservação ambiental, passando, inclusive pela exploração racional da flora e da fauna, buscando o desenvolvimento contínuo e sustentável.

50. Examinando-se o Plano de Trabalho (peça 1, p. 47-53), de dezembro/2000, os campos “Título e Identificação do Projeto” descrevem sucintamente o objeto do ajuste: desenvolver “Instrumentos Indicativos para Gestão de Territórios Municipais – Zoneamento Ecológico-Econômico dos Municípios de Irituia, Tomé-Açu Castanhal, Santa Izabel do Pará Inhangapi”.

51. O Sr. Hélder Boska e os demais responsáveis alegam que o objetivo do trabalho está consubstanciado no início de seu título, quer dizer, a entrega de produtos que sirvam tão somente como instrumentos indicativos para posterior elaboração de projeto de zoneamento ecológico-econômico, apesar da segunda parte do título referir-se, textualmente a “Zoneamento Ecológico-Econômico dos Municípios de Irituia, Tomé-Açu Castanhal, Santa Izabel do Pará Inhangapi”.

52. No referido Plano de Trabalho, no campo “Justificativa da Proposição”, verifica-se os conceitos para execução do objeto do convênio, que nada é mais que a elaboração do ZEE para os municípios envolvidos:

“As necessidades da sociedade industrial e da informação criaram as condições para o grande desenvolvimento científico que hoje permitem, de forma veloz, que se criem mecanismos cada vez mais eficazes de avançar a acumulação de riquezas com a possibilidade de crescente redução das pressões sobre o meio ambiente.”

“A partir desta compreensão é que buscou-se adequar as políticas para a Amazônia Legal, e dentre suas várias medidas, tendo o governo federal criado o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, e dentre suas várias medidas, a proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) como um dos seus principais instrumentos para disciplinar o uso dos recursos da natureza pelo homem e em seu favor, de modo a compatibilizar as ações econômicas com as ofertas ecológicas do território amazônico”.

“Assim, a presente proposta de implementação do ZEE em 05 municípios do Estado do Pará (Irituia, Tomé-Açu, Castanhal, Santa Izabel do Pará e Inhangapi) tem sua justificativa balizada tanto pelo cumprimento dos aspectos jurídicos e institucionais do país como pela necessária decisão política voltada para a promoção de um desenvolvimento para a Amazônia, a partir da estratégia de consolidação da fronteira aberta e da proteção e recuperação dos recursos naturais, permitindo a simultaneidade do crescimento econômico, da equidade e da proteção ao meio

ambiente em território amazônico.”

53. Verifica-se que na justificativa do Plano de trabalho, propõe-se “implementação do ZEE em 05 municípios do Estado do Pará” e não entrega de “instrumento indicativos” para a gestão dos territórios em termos de ordenamento socioeconômico e ambiental.

54. No Plano de Trabalho, capítulo 4, estabeleceu-se o alcance de metas, no total de 4, e elas previam a entrega de produtos como mapas temáticos do meio físico-biótico e mapa-síntese da estabilidade ecodinâmica, mapas síntese de potencialidade social, todos na escala 1:100.000, culminando com a elaboração de instrumento de gestão territorial contendo a proposta de ZEE, conforme Parecer Técnico da Sudam (peça 1, p. 74-78), de 13/11/2000, que liberou a proposta da Fidesa (vide item 4, peça 1, p. 76).

55. Após o envio do Ofício GS 31 do MI 9peça 1, p. 194), de 25/2/2002, notificando a Convenente/Interveniente que o objetivo do convênio não havia sido atingido, o memorando SUPES/memo/067/02/as (peça 1, p. 198) da Unama, de 18/3/2002, registra que houve uma reunião em 31/1/2002 entre os partícipes do ajuste, quando foram levantados alguns questionamento quanto às alternativas metodológicas utilizadas para desenvolver os trabalhos e cobradas algumas metas previstas no Plano de Trabalho, a exemplo dos mapas sínteses. Aquele memorando registra que essas opções metodológicas, decididas unilateralmente pela Fidesa, justificavam-se porque:

“feitas por razões técnicas e quanto aos Mapas Síntese, afirmamos que desde o início dos trabalhos era de conhecimento da SUDAM que não seria realizado um Zoneamento Ecológico-Econômico propriamente dito, uma vez que não havia tempo, recursos financeiros e humanos disponíveis para um trabalho desta dimensão, tal a envergadura de um projeto desta natureza, basta conhecer as experiências desenvolvidas ria região” (peça 1, p. 198).

56. Na Nota Técnica de lavra do Sr. Hélder Boska, de 18/2/2002, suporte para as argumentações do memorando mencionado no item anterior, e referindo-se ao convênio, o responsável afirma:

“Desde o início desta parceria era de conhecimento de todos e ficou definido, que teríamos condições físico-financeiras e técnico-políticas apenas para elaboração dos instrumentos indicativos para a elaboração do Z.E.E (...); “reconheceu-se, conjuntamente (equipe técnica da Sudam, Unarna e Fidesa) que o trabalho e produto possíveis eram o desenvolvimento e elaboração de instrumentos indicativos para o Z.E.E”; (...) “Ficando a diretriz de que com base no produto apresentado pelo projeto (instrumentos indicativos), acrescido do interesse efetivo dos municípios envolvidos em realizar o Z.E.E., e a provável liberação de novos recursos por parte do governo federal, com o envolvimento direto do governo do Estado do Pará, poderia ser desenvolvido de fato o Z.E.E. naqueles municípios formalmente interessados”.

57. Não há registro dessa reunião com a Sudam em 31/1/2002 e se aquela autarquia havia concordado com a mudança na metodologia para execução do objeto do ajuste, o que redundaria na entrega de outros produtos diversos daqueles que foram pactuados. Mesmo em 31/1/2002, os recursos repassados pelo governo federal, no total de R\$ 220.000,00, já haviam sido gastos desde 20/8/2001, conforme cópia de extratos bancários à peça 1, p. 120-121 e peça 40, p. 13-23, com devolução de recursos na ordem de R\$ 10.010,44 em 20/8/2001 (Ofício 472 Fidesa, de 27/8/2001, à peça 1, p. 106 e peça 2, p. 13), não havendo disponibilidade financeira para regularização das irregularidades na execução do ajuste.

58. Inclusive, em 7/1/2002, por intermédio do PPPE/Ofício 79 (peça 1, p. 182), a Convenente/Interveniente, informou que já havia executado a versão final do projeto e que os relatórios dos trabalhos estavam organizados por município e arquivados em opção digital de “zip-drive” e que 500 exemplares daqueles relatórios deveriam ser impressos para distribuição, após aprovação das contas pela Concedente, não ocorrendo nem uma nem outra.

59. Ainda, de acordo com a Cláusula Terceira - Da Aplicação dos Recursos, Subcláusula Segunda - Da Aprovação Técnica do Convênio (peça 1, p. 94), mudanças no plano de aplicação dos recursos financeiros e demais componentes do Plano de Trabalho, metas a serem atingidas, dentre outras modificações, deveriam ser previamente aprovadas pelas unidades técnicas da Convenente. A reformulação do Plano de Trabalho era possível, se solicitada previamente à Convenente, vedada a

mudança de objeto, conforme Cláusula Quinta - Da Movimentação dos Recursos Financeiros, Subcláusula Quinta - Do Plano de Trabalho do Convênio (peça 1, p. 95). Os autos apontam que tais modificações não foram solicitadas pela Conveniente/Interveniente, nem tampouco a mudança de metodologia para execução dos trabalhos.

60. Desse modo, rejeitam-se as alegações de defesa do Sr. Hélder Boska, também replicada pelos outros responsáveis, que o Convênio 103/2000 e respectivo Plano de Trabalho não se tratava de elaboração do ZEE dos municípios de Castanhal, Inhangapi, Irituia, Santa Isabel do Pará e Tomé Açu, com o fornecimento dos produtos mencionados no item 22 desta instrução.

#### **Prescrição da pretensão punitiva do TCU**

61. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, prevalece neste Tribunal o entendimento de que a Lei 9.873/1999, que regula a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, e o Decreto 20.910/1932, que disciplina a cobrança de dívidas passivas da União, dos estados e dos municípios, não se aplicam aos processos de controle externo.

62. Diante da inexistência de normativo específico acerca da prescrição das sanções no âmbito dos processos do TCU, a jurisprudência se consolidou no sentido de aplicar as regras gerais estabelecidas no Código Civil, conforme os acórdãos 1.727/2003, 330/2007 e 2.073/2011, da Primeira Câmara, 8/1997 e 11/1998 e 5/2003, da Segunda Câmara, 71/2000, 61/2003, 771/2010 e 474/2011, do Plenário.

63. No presente caso, de acordo com os itens 17 a 19 desta instrução, a administração pública tomou conhecimento de dano ao erário em 23/1/2002, data do Parecer Técnico s/n do MI, que analisou a prestação de contas final apresentada pela Fidesa, constatando que o objeto do convênio tinha sido cumprido, em decorrência da não entrega de vários produtos pactuados no Plano de Trabalho. O concedente comunicou a conveniente a respeito daquelas irregularidades, com ciência da destinatária expressa na sua correspondência PPPE/Ofício 1241 (peça 1, p. 195-197), de 1º/4/2002, e em consequência, os demais responsáveis.

64. Dado que os responsáveis tomam ciência das citações do TCU (peças 12, 13 e 19) em 26/9/20014, 30/9/2014 e 13/10/2014, respectivamente, a Sra. Odília, a Fidesa e o Sr. Hélder Boska, portanto transcorridos mais de 10 anos entre a ocorrência do fato gerador do dano ao erário (23/1/2002, vide item 63 acima) e a data daquela citação, não serão alcançados pela pretensão punitiva do Tribunal no que concerne à aplicação da sanção de multa.

65. Assim, em respeito ao princípio da isonomia, é razoável propor que a pretensão punitiva do Tribunal não alcance os responsáveis em tela, não sendo reconhecido, para o caso em concreto, a interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e em consequência, não será proposta a aplicação de multa a eles.

#### **CONCLUSÃO**

66. Considerando-se que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não modificaram a imputação do débito proposto pelo Ofícios 1871 (peça 12), 1872 (peça 13) e 1873/2014-TCU/SECEX-PA (peça 19), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade das suas condutas, propõe-se dar prosseguimento ao feito com o julgamento das contas dessa TCE, condenando-os em débito pelo valor original de R\$ 220.000,00, de 2/1/2001, abatendo-se o valor devolvido em 20/8/2001 de R\$ 10.010,44 (vide item 57 acima), conforme planilha abaixo, não se propondo, por outro lado, que lhes sejam aplicadas a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992:

<b>Data da ocorrência</b>	<b>Débito (D) / Crédito (C)</b>	<b>Valor original R\$</b>
2/1/2001	D	220.000,00
20/8/2001	C	10.010,44

Valor atualizado do débito até 12/5/2016, com juros (61): R\$ 1.382.636,19

66.1 A devolução dos recursos repassados, caso os responsáveis optem por isso, deverá ocorrer aos cofres do Tesouro Nacional, dado que a MP 2146/2001, de 4/5/2001, que extinguiu a Sudam, dispôs em seu art. 41, § 2º, que a União sucederia aquela autarquia em seus direitos e obrigações. Neste sentido, como o crédito da avença era devido à antiga Sudam, os valores porventura devolvidos deverão ser destinados ao Tesouro Nacional.

67. Propõe-se também encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, propondo:

I) **rejeitar** as demais alegações de defesa apresentadas neste processo de TCE pela Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia/Fidesa, CNPJ 01.971.267/0001-99, pela Sra. Odília Solange Salbé Reis CPF 189.561.902-59 e pelo Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmento CPF 697.046.789-91;

II) **julgar** irregulares as contas da Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia/Fidesa, CNPJ 01.971.267/0001-99, conveniente e instituição executora do convênio 103/2000 Sudam (Siafi 405196), da Sra. Odília Solange Salbé Reis, CPF 189.561.902-59, executora do convênio em tela, Diretora Administrativa e Diretora Superintendente, em exercício, da Fidesa, à época dos fatos e do Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmento, CPF 697.046.789-91, responsável técnico pela execução e coordenação desse mesmo convênio, Superintendente de Pesquisa, com fundamento no art. 1º, 16, inciso III, alínea “b”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os art. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente;

a) **ocorrência/conduita**: em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos pela não execução do objeto do Convênio 103/2000, e respectivo Plano de Trabalho, Siafi n. 405196, em decorrência da não apresentação/entrega dos mapas temáticos do meio físico-biótico e de potencialidade social, dos mapas síntese de estabilidade ecodinâmica e do mapa gestão territorial dos municípios Castanhal, Inhangapi, Irituia, Santa Izabel do Pará e Tomé Açu, no estado do Pará, todos mapas na escala 1:100.000, ocasionando o não cumprimento do objeto e a impugnação integral das despesas incorridas naquele ajuste;

Valor original R\$	Débito (D) / Crédito (C)	Data da ocorrência
220.000,00	D	2/1/2001
10.010,44	C	20/8/2001

Valor atualizado do débito até 12/5/2016, com juros (peça 61): R\$ 1.382.636,19

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

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

V) **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se favoravelmente à proposta da unidade técnica, ressaltando, tão somente, a fundamentação da proposta de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, que, conforme orientação firmada pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, está assente nas regras estabelecidas no art. 205 do Código Civil, a contar da data de ocorrência da irregularidade até o ato que ordenou a citação.

É o relatório.