

## VOTO

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI), instaurou tomada de contas especial (TCE) 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 do Convênio 103/2000, cujo objeto era a execução e realização do projeto “Instrumentos Indicativos para Gestão de Territórios Municipais – Zoneamento Ecológico-Econômico dos Municípios de Castanhal, Inhangapi, Irituia, Santa Isabel do Pará e Tomé Açu, no estado do Pará”.

2. Foram partícipes do ajuste, com obrigações de cumprimento de seus termos e Plano de Trabalho, a Sudam/MI, como concedente, a Finesa, como conveniente, e a Unespa (União de Ensino Superior do Pará), como interveniente, tudo de conformidade com a Cláusula Sexta do Termo de Convênio em questão.

3. Para a implementação da referida avença, foram previstos recursos federais no valor total de R\$ 220.000,00, repassados à entidade em parcela única em 2/1/2001 (peça 1, p. 177), tendo o convênio vigência de 26/12/2000 a 29/8/2001.

4. O objetivo da referida avença foi considerado não atingido pelo Ministério da Integração Nacional, tendo em vista não terem sido fornecidos pela Fidesa alguns produtos constantes do Plano de Trabalho, conforme explicitado no Ofício GS 31 (peça 1, p. 194), **in litteris**:

“- 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).”

5. Na fase externa deste processo, a instrução preliminar do TCU (peça 6) modificou o rol de responsáveis da TCE, excluindo a responsabilização da Sra. Marlene Coeli Viana, ante a inexistência de documento que a vinculasse à irregularidade apontada nos autos, e incluindo a Sra. Odília Solange Salbé Reis, diretora administrativa que exercia cumulativamente o encargo de diretora superintendente da Fidesa, signatária do convênio e responsável pela prestação de contas e gestão dos recursos em questão, e o Sr. Hélder Boska de Moraes Sarmento, Superintendente da Pesquisa da Unespa e responsável pela execução do convênio, conforme assinatura aposta nos documentos da prestação de contas.

6. Instados a apresentarem alegações de defesa, conforme Avisos de Recebimento regularmente recebidos (peças 14, 15 e 32), os responsáveis apresentaram suas respectivas alegações de defesa (peças 36-53 e 57).

7. As responsáveis Odília Reis e Fidesa, em síntese, alegaram que:

a) o projeto técnico, que se refere ao Zoneamento Ecológico-Econômico dos municípios que menciona, não foi produzido pela Fidesa e pela Unespa, devendo, por conseguinte, ser desconsiderado;

b) nenhum dos documentos anteriores à notificação 21/2009/Sudam, que atestariam o descumprimento do convênio, foram cientificados à Fidesa ou à responsável Odília Reis, então

ordenadora de despesa;

c) em 2011, a responsável Odília Reis afastou-se da entidade, sem que até aquela data lhe fosse cientificada qualquer problema ocorrido no projeto, o qual estava sob sua responsabilidade, na condição de gestora financeira;

d) as metas previstas no plano de trabalho foram cumpridas, conforme documentos comprobatórios que anexa a este processo;

e) não é possível a cobrança do ressarcimento de danos ao erário após mais de 11 anos dos fatos, caracterizando a prescrição;

f) os produtos cobrados pela concedente e que justificaram a desaprovação das respectivas contas relacionam-se a objetos não previstos como compromisso da conveniente no termo de convênio e plano de trabalho pactuados.

8. O responsável Hélder Boska, por sua vez, argumentou, em síntese, que:

a) não participou do feito e que sua condenação ao ressarcimento do valor do convênio caracterizaria ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa;

b) inexistente fundamento fático ou jurídico que justifique sua presença no polo passivo deste processo. Seu vínculo com Unespa era empregatício e não dependia em nada do convênio em tela. Além disso, jamais foi responsabilizado por sua empregadora por danos causados a terceiros, não havendo indicação de dolo em sua atuação;

c) a prestação de contas e demais providências da Fidesa evidenciaram o atingimento do objeto do convênio e a obediência ao Plano de Trabalho pactuado e não ao documento denominado “projeto técnico”.

9. A unidade técnica, após examinar as alegações de defesa apresentadas, propôs o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação dos responsáveis à devolução da integralidade dos recursos repassados.

10. Sugeriu, ainda, a Secex/PA, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, uma vez que a prestação de contas ocorreu em 16/1/2003 e as citações realizadas ocorreram em 24/9/2014 (peças 12 e 13) e 7/10/2014 (peça 19), motivo pelo qual deixou de propor a aplicação de multa aos envolvidos.

11. Tal posicionamento contou com a concordância do representante do Ministério Público junto a este Tribunal.

12. Desde já me alinho às manifestações uníssonas emitidas neste processo, motivo pelo qual adoto a análise empreendida pela unidade técnica como minhas razões de decidir.

13. Inicialmente, entendo que não deva ser acatada a preliminar suscitada pelos responsáveis de prescrição da pretensão de cobrança do dano ao erário apontado.

14. Esta Corte de Contas já se posicionou, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, à luz do que dispõe o art. 37 da Constituição Federal. Não há assim como aceitar o argumento de prescrição decorrente do transcurso de prazo.

15. Também não pode ser acatada a preliminar de inobservância do devido processo legal e do exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa, suscitada pelo responsável Hélder Boska.

16. Como evidenciou a unidade técnica, ainda na fase interna, o responsável contestou a reprovação das contas pela Sudam, por intermédio de expediente datado de 18/3/2002 (peça 1, p. 198/199).

17. Além disso, subscreveu nota técnica (peça 1, p. 200-206, e peça 2, p. 3-8) no qual intentou justificar a opção escolhida para executar o objeto acordado.

18. Assim, não só o Sr. Hélder Boska teve oportunidade de se manifestar na fase interna desta tomada de contas especial, como também foi citado por este Tribunal, por intermédio do Ofício 1.873/2014-TCU/SECEX-PA, de 15/9/2014, para apresentar alegações de defesa a respeito das irregularidades comunicadas pelo concedente ou devolver os recursos federais impugnados (peça 19).

19. Não há, pois, que se falar em inobservância do devido processo legal e do exercício do direito ao contraditório e da ampla defesa.

20. A inclusão no polo passivo do responsável Hélder Boska decorreu de sua qualidade de responsável técnico pela execução da avença (Cláusula Nona - Prestação de Contas, Subcláusula Quarta - Dos Responsáveis do Projeto (peça 1, p. 99) e por sua assinatura, nessa função, de pareceres técnicos que influenciaram o método utilizado para executar o projeto e o resultado final de entrega de produto diferente do pactuado.

21. Além disso, o referido responsável assinou documentos relacionados à gestão dos referidos recursos, na qualidade de responsável pela execução, apresentados na respectiva prestação de contas, como o relatório de pagamentos e o relatório de execução físico-financeira (peça 1, p. 108-112, 115, 117, 118-119).

22. A responsabilidade do Sr. Hélder Boska não decorre, portanto, de seu vínculo empregatício, mas de sua atuação na execução do objeto do convênio em exame e de sua participação nos atos que culminaram com a caracterização de prejuízo ao erário.

23. Destaco, ainda, que eventual responsabilização no âmbito deste Tribunal independe da existência de conduta dolosa do gestor.

24. No mérito, também entendo que os responsáveis não lograram comprovar a regular aplicação dos recursos colocados à sua disposição.

25. Compulsando os autos, verifico que o plano de trabalho proposto pelos convenientes (peça 1, p. 50) previa a realização de 4 metas, a saber:

- Meta 1: difundir às instituições políticas dos municípios e do Estado e aos atores sociais envolvidos o trabalho de planejamento dos instrumentos indicativos para gestão dos territórios, a partir da realização de 8 reuniões;

- Meta 2: realizar mapas temáticos do meio físico-biótico e mapa síntese da estabilidade ecodinâmica na escala 1:100.000, conforme localização do Município, com a apresentação de 10 mapas;

- Meta 3: realizar mapas síntese de potencialidade social na escala 1:100.000, conforme localização do Município, com a apresentação de 5 mapas;

- Meta 4: elaborar instrumentos para gestão territorial dos municípios selecionados contendo proposta de zoneamento ecológico-econômico na escala 1:100.000, conforme localização do Município, que subsidie a preparação de Planos Diretores Municipais, cujo produto seriam 4 relatórios digitais.

26. Acompanhou o respectivo plano de trabalho o documento denominado “Projeto Técnico” (peça 1, p. 54-68), redigido com o cabeçalho da Fidesa e da Unespa. Ali se encontra consignado, os seguintes produtos esperados pelo projeto:

- a) Detalhamento dos estudos, conclusões e recomendações dos respectivos municípios;
- b) Mapas temáticas do meio físico-biótico e de potencialidade social, na escala 1:100.000, conforme localização do Município;

- c) Mapa síntese da estabilidade ecodinâmica, na escala 1:100.000, conforme localização do Município;
- d) Mapa síntese de potencialidade social, na escala 1:100.000, conforme localização do Município;
- e) Mapa de gestão territorial, na escala 1:100.000, conforme localização do Município;
- f) Bancos de dados gerados no Sistema de Processamento de Informações Georeferenciadas (Spring), contendo os arquivos digitais dos mapas temáticos e de síntese, gerados como produtos, a ser entregue em meio digital CD-ROM.

27. Não há qualquer elemento nos autos que autorize concluir, como pretendem os responsáveis, que o referido projeto técnico não compôs a avença e, por isso, não constituiria obrigação dos mesmos.

28. Ainda que não possua assinatura, o documento intitulado “projeto técnico” reproduz, em sua integralidade, o texto apresentado pelos convenientes no respectivo plano de trabalho (peça 1, p. 48-49 e 55-60), além de outros detalhamentos relacionados ao tema.

29. Além disso, como salientou a unidade técnica, referido documento está inserido em processo do Ministério da Integração Nacional, na sequência da apresentação da proposta da Finesa/Unespa, sem quebra de numeração e com assinatura do mesmo servidor da Sudam que preencheu o carimbo das páginas relacionadas à proposta daquela entidade, inclusive as seguintes, relativas ao final da fase imediatamente anterior à celebração do termo do convênio em questão, conferindo fidedignidade ao processo.

30. Assim, o conjunto probatório leva a crer que tal documento foi, de fato, elaborado pela entidade conveniente e por ela apresentado no ato do encaminhamento de sua proposta de aprovação do projeto em questão junto ao órgão concedente.

31. Também não encontra amparo nos autos a afirmação de que o órgão concedente somente alertou o conveniente dos problemas relacionados ao cumprimento do convênio em 2009. As irregularidades evidenciadas no Parecer técnico s/n do Ministério da Integração (peça 1, p. 188-193), de 23/1/2002, quanto ao cumprimento do respectivo objeto acordado, foram notificadas à conveniente/interveniente em 2002, por intermédio do Ofício GS 31/2002 (peça 1, p. 194), com ciência da destinatária expressa em sua correspondência PPPE/Ofício 1241 (peça 1, p. 195-197), datado de 1º/4/2002.

32. O argumento de que os objetivos do convênio foram cumpridos não merece prosperar. Conforme evidenciado pela unidade técnica ao longo de sua instrução, cuja linha argumentativa integra minhas razões de decidir, os documentos apresentados pela conveniente para comprovação do cumprimento das metas acordadas não foram acatados pelo órgão concedente.

33. Diferentemente do que afirmam os responsáveis, a não aprovação da prestação de contas não decorreu da inexecução de objetos não previstos nos documentos acordados entre as partes.

34. O parecer técnico emitido pela Gerência de Meio Ambiente do Ministério da Integração Nacional (peça 1, p. 188-193), datado de 23/1/2002, ao analisar os produtos apresentados na respectiva prestação de contas, assim concluiu, **verbis**:

Por todo o exposto, podemos concluir que o item referente a socioeconomia o trabalho está bem amplo, contendo análises quantitativas e qualitativas de excelente padrão técnico, inclusive com cenarização ao nível municipal. A análise aborda todos os segmentos das áreas econômica e social necessários para se estabelecer o potencial socioeconômico de cada município, subsídio fundamental para se elaborar os mapas de potencialidade social e de estabilidade ecodinâmica.

Por outro lado, ressaltamos que o trabalho não cumpriu a contento todos os itens previstos 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.

35. Observa-se que os mapas apontados no referido parecer técnico como não apresentados, dentre os quais os mapas temáticos do meio físico-biótico e de potencialidade social e mapas sínteses da estabilidade ecodinâmica e de gestão territorial, estavam previstos nas metas 2, 3 e 4 do respectivo plano de trabalho.

36. Após a emissão daquele parecer, a conveniente elaborou seu próprio parecer técnico, defendendo o trabalho realizado, documento esse que foi analisado pelo Ministério da Integração Nacional (peça 2, p. 9-12), em manifestação datada de 13/6/2008, após a realização de várias reuniões entre a equipe executora da Fidesa/Unespa e a equipe da Sudam.

37. Em relação a cada uma das metas, assim se pronunciou o órgão concedente, naquela oportunidade:

- a) Meta 1: “não houve confirmação de nenhuma reunião, através de ata ou de lista de frequência dos atores envolvidos”;
- b) Meta 2: “não foram realizados os mapas temáticos do meio físico-biótico 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”;
- c) Meta 3: “não foram realizados os mapas síntese de potencialidade social na escala 1:100.000, conforme a localização do município, mas sim dois mapas, em formato digital “Corel Draw”, em escala gráfica de 1:800.00, com metodologia empírica”;
- d) Meta 4: “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 intersecção de matrizes, comprometendo o resultado final, ou seja, a geração de “carta síntese de subsídios à gestão do território”, na escala 1:100.00”.

38. Os documentos apresentados no âmbito deste Tribunal, em sua grande maioria já integrantes da fase interna da TCE, não suprem as deficiências apontadas pelo órgão concedente na execução do projeto em questão, explicitadas, ao longo dos anos, por vários pareceres emitidos no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

39. Não vislumbro nos autos, como argumentam os responsáveis, imposição, pelo órgão concedente, de obrigação não originalmente acordada pelos partícipes, não existindo, por conseguinte, indícios de vícios na análise empreendida na fase interna desta tomada de contas especial, a exigir uma atuação desta Corte de Contas.

40. Dessa forma, anuo à proposta de irregularidade das contas dos envolvidos, condenando-os ao ressarcimento integral dos valores colocados à disposição para a execução do Convênio 103/2000.

41. Deixo, entretanto, de propor a aplicação de multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, conforme sugerido pela unidade técnica, posto caracterizada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, apurada nos termos do Código Civil e da jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

42. Os recursos foram colocados à disposição dos responsáveis em 2001 e a respectiva prestação de contas ocorreu em 16/1/2003. Assim, no momento em que foi ordenada a citação dos responsáveis, em 2014, já havia transcorrido o prazo decenal da prescrição, conforme regra estabelecida no artigo 205 do Código Civil, aplicável subsidiariamente neste Tribunal.

Diante do exposto, acompanho a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica e pelo MPTCU e VOTO pela adoção da minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de setembro de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator