

TC 010.248/2015-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Bio-Terra

Responsáveis: Nadia Reis Pimentel (CPF 270.940.653-53) e Bio-Terra (CNPJ 05.004.812/0001-29)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em desfavor da Sra. Nadia Reis Pimentel, presidente da Bio-Terra à época das ocorrências (v. p.ex. peça 1, p. 6, 100 e 389), em razão da não apresentação de prestação de contas dos recursos repassados à citada entidade por força do Convênio CRT/MA 21.000/2008 (peça 1, p. 100-114), Siconv 701.462/2008, celebrado entre o Incra e a Bio-Terra, que teve por objeto "prestar serviços de assessoria técnica, social e ambiental e elaborar PDA [Plano de Desenvolvimento de Assentamento] e PRA [Plano de Recuperação de Assentamento], nos assentamentos da reforma agrária no estado do Maranhão, localizados no Território Baixo Parnaíba", nos termos do Plano de Trabalho à peça 1, p. 28-54.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Quinta do termo do convênio (peça 1, p. 104), foram previstos R\$ 1.020.532,40 para a execução do objeto, dos quais R\$ 1.010.327,06 seriam repassados pelo concedente e R\$ 10.205,34 corresponderiam à contrapartida.

3. Dos recursos federais previstos, foram repassadas as parcelas e total indicados abaixo. Assinala-se que nos autos não constam os extratos bancários da conta corrente utilizada para movimentação dos recursos.

Quadro I - Recursos financeiros liberados

Ordem Bancária (OB)	Data da OB (R\$)	Valor da OB (R\$)
2009OB801275	2/6/2009	208.129,10
2010OB800903	20/4/2010	70.000,00
2010OB801613	15/6/2010	88.903,86
2010OB804027	31/12/2010	164.154,86
2011OB800690	24/6/2011	89.610,86
2011OB800691	24/6/2011	69.744,00
Total	-	690.542,68

Fonte: peça 1, p. 540.

4. O ajuste vigeu no período de 15/1/2009 a 15/11/2012, e previa a apresentação da prestação de contas até 14/1/2013, conforme Cláusulas Décima Sexta e Vigésima do termo de convênio e alterações introduzidas por meio dos 1º a 3º aditivos convencionais (peça 1, p. 110 e 112, c/c p. 118, e p. 371-373, 389-391 e 500-502).

5. Destaca-se que os dados registrados no Siconv são diferentes dos retro mencionados, a saber: vigência de 30/12/2008 a 15/11/2012 e data limite para prestação de contas em 15/12/2012 (peça 1, p. 537).

6. O débito desta TCE refere-se à não comprovação da aplicação dos valores transferidos, demonstrados no Quadro I retro, que deveria ocorrer por meio da prestação de contas final do convênio, porém esta não foi apresentada pelo conveniente (v. peça 1, p. 512, item 3, e p. 546-547, subitem 2.1).

7. Em face dessa irregularidade, foi expedida notificação à Bio-Terra, por meio do Ofício/INCRA/SR(12)G/Nº 74/2013, de 29/1/2013, sobre o atraso na apresentação da prestação de contas e concedendo o prazo de quinze dias para a regularização da pendência mediante os devidos lançamentos no Siconv (peça 1, p. 431-433).

8. Posteriormente, nova notificação foi emitida (Ofício/INCRA/Nº 59/SR(12)MA/CPTCE, de 3/9/2013), desta feita destinada pessoalmente à Sra. Nadia Reis Pimentel para recolhimento do dano apurado em face da não apresentação da prestação de contas da avença, porém o serviço postal não conseguiu realizar a entrega ao destinatário (peça 1, p. 449, c/c p. 455-460).

9. Tendo em vista o insucesso de notificação por via postal, foi expedido o Edital de Intimação 03, de 11/11/2013, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 18/11/2013 (peça 1, p. 464 e 467).

10. Em relação a essas notificações, não há nos autos manifestação dos respectivos responsáveis a respeito da matéria (v. também peça 1, p. 514, item 6).

11. Dado o não atendimento às notificações expedidas, o Incra considerou esgotadas as medidas administrativas internas para obtenção do ressarcimento do prejuízo causado aos cofres da entidade e providenciou a instauração da presente TCE no bojo da qual foi emitido o Relatório de TCE 02/2015 (peça 1, p. 508-518), datado de 24/11/2014, além de inscrição de responsabilidade junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) em nome da Sra. Nadia Reis Pimentel, por meio da Nota de Lançamento 2014NL000245, emitida em 19/11/2014 (peça 1, p. 494).

12. No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, foram emitidos o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 337/2015 (peça 1, p. 546-551), os quais concluem pelas irregularidades das presentes contas, em face da impugnação parcial de despesas, alinhando-se com as demais conclusões do aludido relatório de TCE.

13. Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 562), o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

14. Destaca-se, ainda, a existência nos autos dos seguintes documentos/informações:

a) nova notificação à Bio-Terra sobre a irregularidade em comento, porém não houve manifestação da entidade sobre o assunto, sendo que, ao fim, o Incra não a arrolou como corresponsável desta TCE (cf. peça 1, p. 451-454, 514, item 6, 518, item 8, e 547, subitem 5.1);

b) pareceres técnicos sobre liberação de parcelas do convênio e análise financeira de documentos preliminares lançados no Siconv pela entidade, assim como sobre encerramento do convênio (peça 1, p. 267-273, 309-310, 325-327, 333-334, 343, 363-367 e 417);

c) pareceres sobre aditivos de prazo (peça 1, p. 369 e 385);

d) relatórios de acompanhamento e fiscalização (peça 1, p. 281-287, 289-303, 375-383, 395-401 e 405-415).

15. No âmbito deste Tribunal, assinalou-se, a respeito da divergência verificada quanto à vigência e prazo de prestação de contas do convênio (itens 4 e 5, retro), que seria levado em conta nos exames a serem empreendidas o que efetivamente consta no termo de convênio, resultado de ajuste entre as partes, e que estão em consonância com a então vigente Portaria Interministerial -

MP/MF/CGU 127, de 29/5/2008, com as alterações introduzidas até a data de assinatura da avença, vale dizer, as análises e menções sobre a matéria considerariam, doravante, os dados do convênio constantes no item 4 supra (v. peça 3, itens 15 e 16).

16. Também na instrução inicial foi destacado que o Controle Interno registrou, no cabeçalho dos documentos que produziu, como "motivo/constatação da TCE" a "impugnação parcial de despesas" (peça 1, p. 546, 550 e 551; v. também item 12, retro). Tendo em vista que o teor do Relatório de Auditoria 337/2015 é claro em apontar que a presente TCE foi materializada pela não apresentação de prestação de contas final, assim como a concordância com o débito pelo valor total transferido (v. peça 1, p. 546-547, item/subitem 2.1. e 5), a aludida informação constante dos preâmbulos seria considerada mero equívoco do órgão (v. peça 3, item 18).

17. Ainda, foi consignado que inexistia nos autos cópia do termo aditivo que teria prorrogado o prazo de vigência do convênio para 15/11/2012. Entretanto, o Incra apresentou evidência suficiente de que tal ato foi efetivado por meio dos registros pertinentes no Siconv, cujo cadastro ocorreu previamente à expiração do então prazo de vigência (peça 1, p. 500-502). Sendo assim e considerando que, pelo teor do que consta nesse relatório extraído do Siconv, trata-se de prorrogação "de ofício" (peça 1, p. 500), vale dizer, sem necessidade de anuência expressa do conveniente, com fulcro na Cláusula Vigésima Primeira do termo do convênio (peça 1, p. 112), não se via óbice ao andamento desta TCE sem a cópia do referido termo (v. peça 3, item 19).

23. Após essas considerações, as análises concluíram que os recursos atinentes ao convênio em apreço foram integralmente repassados no decurso da gestão da Sra. Nadia Reis Pimentel, a quem também cabia a responsabilidade pelo encaminhamento da prestação de contas ao concedente, o que justifica a sua inclusão no rol de responsáveis deste processo (v. peça 3, item 25).

24. Igualmente, chegou-se ao entendimento de que deveria ser incluída nesse rol a Bio-Terra, nos termos do Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário, além de outros posicionamentos posteriores nessa mesma linha, consolidados por meio da Súmula - TCU 286 (v. peça 3, item 26).

25. Ainda, avaliaram-se bem caracterizados na fase interna do procedimento os valores e fundamentos do débito, no montante de R\$ 690.542,68. Com efeito, não foi apresentada a prestação de contas final do convênio, que deveria evidenciar o uso regular da totalidade das verbas transferidas (v. peça 3, item 20).

26. Desse modo, propôs-se a citação solidária dos aludidos responsáveis, para que apresentassem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio CRT/MA 21.000/2008, Siconv 701.462/2008, bem como para que se manifestassem quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste. Nesse contexto, foi delineada a caracterização da constatação que deveria ser objeto da medida preliminar proposta e elaborada a consentânea matriz de responsabilização (v. peça 3, itens 24 e 27-29, além de seu anexo único).

EXAME TÉCNICO

27. Após regular autorização (peça 4), foram promovidas as citações propostas. A da Sra. Nadia Reis Pimentel, por meio do Ofício 1790/2016-TCU/SECEX-MA (peça 7), e a da Bio-Terra, mediante o Ofício 1789/2016-TCU/SECEX-MA (peça 8), ambos datados de 7/7/2016.

28. As respectivas correspondências, que foram destinadas ao endereço dos responsáveis constantes da Base CPF/CNPJ da Receita Federal (peças 5 e 6), foram devolvidas pelo serviço postal com a indicação do mesmo motivo para ambas ("desconhecido" – peças 9 e 10).

29. Em face disso, novas buscas de endereço dos responsáveis foram efetuadas na base CPF/CNPJ da Receita Federal, na base da Companhia Energética do Estado do Maranhão e nas páginas eletrônicas "102 Busca", "Telelista.net" e "Google.com" (peças 11, 12 e 13), em que se

averiguou a inexistência de novos logradouros.

30. Diante do esgotamento das tentativas de localização dos responsáveis, e com fulcro no art. 179, inciso III, do Regimento Interno/TCU, foi determinada a citação deles por via editalícia (peça 14), a qual foi efetivada por meio do Edital 0103/2016 (peça 15), atinente à Sra. Nadia Reis Pimentel, e Edital 0102/2016 (peça 16), concernente a Bio-Terra, ambos datados de 21/10/2016. Esses editais foram publicados no DOU, Seção 3, de 27/10/2016, página 143 (peças 17 e 18).

31. Os aludidos responsáveis regularmente citados por via editalícia não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

32. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

33. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015-TCU-2ª Câmara, 2.685/2015-TCU-2ª Câmara, 2.801/2015-TCU-1ª Câmara, 4.340/2015-TCU-1ª Câmara e 5.537/2015-TCU-1ª Câmara).

34. No caso concreto, ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores de verbas públicas a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”.

35. Desse modo, configurada suas revelias frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerando os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

Análise quanto à prescrição da pretensão punitiva

36. Além das expensões retro, cabe agora examinar a possível incidência de prescrição da pretensão punitiva, nos termos do item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário.

37. No caso presente, a prescrição foi interrompida em 6/7/2016, com o ato que ordenou a citação (peça 4, c/c item 9.1.3 da referida deliberação). Nessa data, não havia ainda transcorrido o prazo decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil (item 9.1.1 do citado aresto), uma vez que as datas das irregularidades a serem sancionadas foram definidas entre 2/6/2009 a 24/6/2011 (v. Quadro 1 retro e peças 17 e 18, c/c item 9.1.2 do aludido acórdão), considerando a multa proporcional ao dano ao erário (art. 57 da Lei 8.443/1992).

38. Acrescenta-se que a fixação das aludidas datas de ocorrência está em consonância com o estabelecido no art. 9º, inciso I, da Instrução Normativa (IN) - TCU 71, de 28/11/2012, com as alterações introduzidas pela IN-TCU 76, de 23/11/2016. Contudo, até então, para o caso da omissão injustificada no dever de prestar contas, a data da irregularidade que vem sendo considerada em vários julgados do TCU é o dia seguinte à data limite da prestação de contas (v. p.ex. Acórdãos 3.621/2007-TCU-1ª Câmara, 8.736/2016-TCU-2ª Câmara, 9.418/2016-TCU-2ª Câmara, 677/2016-TCU-1ª Câmara). No caso presente, a data limite foi 14/1/2013 (v. item 4 retro), de modo que também em relação a esse referencial não transcorreu o aludido prazo decenal de prescrição na data do ato que

ordenou a citação (6/7/2016).

39. Desse modo, em relação a qualquer uma das situações mencionadas, conclui-se que, no presente caso concreto, não incide a prescrição da pretensão punitiva.

CONCLUSÃO

40. Diante da revelia da Sra. Nadia Reis Pimentel, CPF 270.940.653-53, e da Bio-Terra, CNPJ 05.004.812/0001-29, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os referidos responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (itens 25 a 35 retro).

41. Além dessa sanção, caberia, a princípio, a aplicação também da prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face da omissão injustificada no dever de prestar contas junto à entidade repassadora. Entretanto, entende-se cabível, neste caso concreto, a aplicação do princípio da absorção, vale dizer, essa irregularidade pode ser considerada na dosimetria da multa prevista no art. 57 da citada Lei. O Tribunal tem aplicado esse princípio, em situações semelhantes, em vários julgados, a exemplo dos Acórdãos 2.370/2007-2ª Câmara, 2.307/2014-Plenário, 6.485/2014-2ª Câmara, 9.579/2015-2ª Câmara.

42. Por fim, anota-se que, conforme as análises expressas nos itens 36 a 39 acima, empreendidas em face do que dispõe o item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário, não incide a prescrição da pretensão punitiva no presente caso concreto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) julgar **irregulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Sra. Nadia Reis Pimentel, CPF 270.940.653-53, presidente da entidade adiante indicada à época dos fatos, e a Bio-Terra, CNPJ 05.004.812/0001-29, e condená-las solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
208.129,10	2/6/2009
70.000,00	20/4/2010
88.903,86	15/6/2010
164.154,86	31/12/2010
89.610,86	24/6/2011
69.744,00	24/6/2011

Valor atualizado até 23/2/2017: R\$ 1.061.947,49 (peça 19)

b) aplicar a Sra. Nadia Reis Pimentel, CPF 270.940.653-53 e a Bio-Terra, CNPJ 05.004.812/0001-29, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o



recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) 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 Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

SECEX-MA, 2ª DT, 23 de fevereiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Augusto Tércio Rodrigues Soares
AUFC – Matrícula 6497-1

Anexo: Matriz de Responsabilização (Memorando-Circular nº 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão do dever de prestar contas dos valores transferidos por força do Convênio CRT/MA 21.000/2008, Siconv 701.462/2008, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Bio-Terra, em desacordo com art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial - MP/MF/CGU 127/2008; Cláusulas Quarta, II, "r", e Décima Sexta do termo de convênio (peça 1, p. 101-103 e 110).</p>	<p>Nadia Reis Pimentel (CPF 270.940.653-53), presidente da Bio-Terra à época dos fatos.</p>	<p>Não definido nos autos</p>	<p>Não apresentar a prestação de contas final do Convênio CRT/MA 21.000/2008, Siconv 701.462/2008, no prazo originalmente previsto para tal mister e, também, após as devidas cobranças da entidade concedente.</p>	<p>A omissão no dever de prestar contas da referida gestora teve como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio CRT/MA 21.000/2008, Siconv 701.462/2008.</p>	<p>Há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 145 do Decreto nº 93.872/1986, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados. Dessa forma, a gestora em questão não atendeu aos comandos legais mencionados. Inexistem nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes/atenuantes de culpabilidade em sua conduta. É razoável afirmar que a gestora estivesse plenamente cônica de sua obrigação de prestar contas e, desse modo, esperava-se conduta de sua parte para satisfazê-la.</p>
	<p>Bio-Terra (CNPJ 05.004.812/0001-29)</p>	<p>Não se aplica</p>	<p>Não apresentar a prestação de contas final do Convênio CRT/MA 21.000/2008, Siconv 701.462/2008,</p>	<p>A omissão no dever de prestar contas da Bio-Terra (pessoa jurídica de direito privado, que, ao celebrar avença com o poder público federal,</p>	<p>Não se aplica</p>

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
			no prazo originalmente previsto para tal mister e, também, após as devidas cobranças da entidade concedente.	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) teve como consequência a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do CRT/MA 21.000/2008, Siconv 701.462/2008.	