

**TC 002.388/2014-6**

**Tipo:** tomada de contas especial

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

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

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

**Procurador:** não há.

**Proposta:** remessa ao órgão repassador

## INTRODUÇÃO

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

## HISTÓRICO

2. Na **instrução inicial** dos autos (peça 6) ficou assente que, conforme disposto na Cláusula Quarta, foram previstos R\$ 591.378,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 573.636,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 17.742,00 corresponderiam à contrapartida. A parte que cabia à União foi liberada com utilização das ordens bancárias abaixo, cujo crédito deveria ser feito na conta específica (Banco do Brasil, Agência 2972, c/c 311626), de titularidade de Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável (CNPJ: 03.446.371/0001-90):

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

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

4. No que concerne às informações quanto às providências adotadas pelo órgão/entidade instaurador da TCE, lança-se mão do relato exposto nos itens 8 a14 da instrução inicial já citada (peça 6), a seguir:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Conforme ficou expresso na **segunda instrução** dos autos (peça 30), nas referidas peças defensivas nada há de alegações na documentação encaminhada pela responsável. Apenas constaram cópias de documentos avulsos, desconexos e alguns ilegíveis, apresentados a título de prestação de contas, que não permitem o preciso estabelecimento de nexos de causalidade com os recursos repassados e com os objetivos do ajuste. Nesse sentido, registra-se que o não estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto decorre de que a referida documentação apresentada a guisa de prestação de contas não demonstra, de forma inequívoca, que os recursos transferidos à entidade beneficiária foram efetivamente utilizados na execução do objeto pactuado.

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

11. No âmbito deste processo, conforme ficou também assente na instrução à peça 30, a senhora Maria Rosa Viegas, em sede de citação, apresentou em seu nome e em nome da Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, a documentação que supostamente comprovaria a execução do ajuste. No entanto, o fez em total desacordo com o art. 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, uma vez que deixou de encaminhar os elementos que devem compor a prestação de contas ali expressos, a saber: relatório de cumprimento do objeto; declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento; relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso; a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso; a relação dos serviços prestados, quando for o caso; comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º da sobredita Portaria.

12. Nesse mesmo sentido foi também destacado na dita instrução que o art. 56 da referida Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127 (que fundamentou a celebração do ajuste), estabelece que

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

13. Com o mesmo alinhamento normativo é o ditame do Decreto-Lei 200/1967, que no art. 93 determina que “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

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

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

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

16. Deste modo, ficou assente que o dever de prestar contas deixou de ser cumprido com observância dos diplomas regulamentares pertinentes, com a apresentação das provas específicas que a lei e os demais atos regulamentares requerem, no prazo determinado. Nesse sentido, a documentação apresentada em sede de alegações de defesa nestes autos, denominada de prestação de contas pela senhora Maria Rosa Viegas, não se coaduna com a organização e com o formalismo necessários ao atendimento da legislação mencionada, resultando disso, que a análise dos documentos citados se mostrou impraticável, posto que desconexos (e alguns ilegíveis), e que não permitiram o preciso estabelecimento de nexo de causalidade com os recursos repassados pelo do Convênio 062/2008 (Siconv 702639), e com os objetivos do ajuste, à luz do que estabelece os arts. 56 e 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, o art. 66 do Decreto 93.872/1986, e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

17. À vista do exposto, e considerando que a entidade beneficiária, por ser de caráter privado, pudesse não estar familiarizada com aspectos relacionados à prestação de contas de recursos públicos, e considerando ainda a defesa já apresentada, bem assim a necessidade de assegurar o contraditório e a ampla defesa, foi proposta a realização de diligência aos responsáveis, para que, se quisessem, apresentassem documentos complementares e legíveis de prestação de contas do Convênio em comento.

18. A despeito da faculdade concedida na sobredita proposta, a mesma instrução à peça 30 consignou que ao deixar de apresentar tempestivamente a prestação de contas no âmbito do órgão repassador, e fazendo-o apenas nos autos de tomada de contas especial no TCU, à parte das normas pertinentes, mediante a apresentação de um acúmulo desordenado de documentos de despesa, os responsáveis assumiram o ônus de que tais peças seriam suficientes para comprovar o bom e regular emprego do recurso público, não cabendo, a priori, nenhuma medida, especialmente de iniciativa deste Tribunal, para subsidiar a referida defesa.

19. Com a concordância da unidade técnica e da Ministra-Relatora (peças 31 a 32), foram expedidos o Ofício 1208/2016-TCU/SECEX-MA, de 5/5/2016 (à Ethos) e o Ofício 1209/2016-TCU/SECEX-MA, de 5/5/2016 (à senhora Maria Rosa Viegas), conforme peças 35 e 36. A correspondência destinada à senhora Maria Rosa Viegas foi por ela mesma recebida, em 19/5/2016,

conforme AR à peça 37, enquanto que em relação ao ofício à Ethos constou do AR a notação “mudou-se” (peça 38). Não obstante, não se fez necessária repetição da diligência à Ethos, posto que à peça 39 a senhora Maria Rosa Viegas comparece aos autos, em 2/6/2016, solicitando mais noventa dias para atender as solicitações definidas pelo TCU, oportunidade em que assinou o pleito em papel timbrado e como representante da referida entidade.

20. A solicitação de prazo em comento foi encaminhada à relatora do feito, que o deferiu, com o expresse registro de que a prorrogação deveria ser contada a partir do vencimento do prazo inicialmente fixado (peças 40 e 41). Desse modo, embora já tivesse se esgotado o prazo de prorrogação solicitado (peça 42), foi expedido o Ofício 2525/2016-TCU/SECEX-MA, de 4/10/2016 (peça 43), reiterando a possibilidade de complementação da documentação de defesa. Essa nova correspondência foi por três vezes objeto de tentativas de entrega do agente dos Correios, que ao final devolveu o AR com a anotação de “ausente” (peça 44).

### EXAME TÉCNICO

21. Apesar do insucesso na entrega desta última comunicação processual, já se encontra no processo evidência de desinteresse da senhora Maria Rosa Viegas, e, por consequência, da Ethos - Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, em apresentar documentação complementar de defesa, haja vista que a dita senhora tomou conhecimento da faculdade de apensar novos documentos e esclarecimento, solicitou prorrogação de prazo com esse propósito e não mais compareceu aos autos, mostrando efetivo desinteresse no usufruto da possibilidade que lhe foi ofertada, como também a entidade da qual é responsável.

22. Desse modo, persistem os registros de irregularidades, conforme descrito no resumo a seguir:

a) a documentação de prestação de contas que supostamente comprovaria a execução do ajuste foi apresentada em total desacordo com o art. 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127, de 29/5/2008, uma vez que os responsáveis não encaminharam os elementos que deveriam compor a prestação de contas ali expressos, a saber: relatório de cumprimento do objeto; declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento; relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso; a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso; a relação dos serviços prestados, quando for o caso; comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º da sobredita Portaria;

b) na apresentação da prestação de contas em sede de alegações de defesa, deixou de ser observado o art. 56 e 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127 (que fundamentou a celebração do ajuste), bem assim o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e o Decreto-Lei 200/1967, art. 93, onde consta que “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”, restando harmoniosa a conclusão de que o ônus de apresentar a prestação de contas e de demonstrar os resultados alcançados é do responsável, na esteira do que diz o Parágrafo Único do art. 70 da CF;

c) o dever de prestar contas deixou de ser cumprido com observância dos diplomas regulamentares pertinentes, com a apresentação das provas específicas que a lei e os demais atos regulamentares requerem, no prazo determinado. Nesse sentido, a documentação apresentada em sede de alegações de defesa nestes autos, denominada de prestação de contas pela senhora Maria Rosa Viegas, não se coaduna com a organização e com o formalismo necessários ao atendimento da legislação mencionada;

d) nada há de alegações de defesa na documentação encaminhada pela responsável. Apenas constaram cópias de documentos avulsos, desconexos e alguns ilegíveis, apresentados a título de prestação de contas, que não permitem o preciso estabelecimento de nexo de causalidade

entre os recursos repassados e os objetivos do ajuste; não tendo sido demonstrada, de forma inequívoca, que os recursos transferidos à entidade beneficiária foram efetivamente utilizados na execução do objeto pactuado.

23. A esse respeito, menciona-se o Acórdão 4739/2012 – TCU/Segunda Câmara, onde o Tribunal deliberou que

A apresentação de documentação desordenada, relacionada a gastos variados do município, sem correlação inequívoca com as despesas e os recursos financeiros atinentes ao objeto em apreço nos autos, impede a aferição do nexo de causalidade necessário à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

24. Registre-se que documentação de defesa apresentada como sendo prestação de contas não foi objeto de análise no âmbito do órgão repassador, que poderia apresentar de maneira mais abalizada juízo apreciativo sobre a pertinência dos documentos de despesa na consecução do objeto do ajuste;

### CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, reitera-se a persistência dos registros de irregularidades, conforme consta no exame técnico, que justificam a adoção de medidas adicionais de análise no âmbito do órgão repassador dos recursos, isso porque foi juntada vasta documentação de prestação de contas, cujo exame, ainda que em caráter excepcional, não deve ser desprezado, mas cuja realização se mostra pouco adequada de ser feita no âmbito do TCU, haja vista a competência primária do Ministério da Pesca e Aquicultura, aliada à familiaridade da equipe técnica do referido órgão no exame de documentação de convênios da espécie.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração da equipe dirigente da Secex/MA, para posterior remessa à Relatora, Ministra Ana Arraes, propondo, em caráter excepcional, que o processo seja encaminhado ao Ministério da Pesca e Aquicultura, para que, no prazo de sessenta dias, analise a documentação de prestação de contas acostada pela responsável, emita dos pareceres técnicos pertinentes e restitua os autos ao Tribunal para julgamento das contas.

SECEX-MA, 26 de junho de 2018.  
(Assinado Eletronicamente)

**Francisco de Assis Martins Lima**  
AUFC, Matrícula 3074-0