

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.858/2012-4

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Agrário (vinculador)

Responsáveis: Instituto Licere (05.114.901/0001-28); José Fernando Manzke (238.352.220-15)

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (00.375.972/0001-60)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. ELABORAÇÃO DE PLANOS DE DESENVOLVIMENTO EM PROJETO DE ASSENTAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO. EXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES. DÉBITO. MULTAS. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como Relatório instrução elaborada no âmbito da Secex/MA (peça 32), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada Unidade Técnica.

*“Trata o processo de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/MA em razão da inexecução parcial do objeto pactuado no Convênio CRT/MA/11.000/02, Siafi 463306, firmado com o Instituto Licere, que teve por objeto a elaboração de 10 Planos de Desenvolvimento em Projetos de Assentamento no Estado do Maranhão.*

### **HISTÓRICO**

*2. O presente processo teve como fatos inquinados o débito decorre de inexecução parcial do objeto, pela glosa de despesas realizadas de forma irregular ou não realizadas, isso porque o Convênio CRT/MA 11.000/02, celebrado entre o INCRA e o Instituto Licere, que objetivava a elaboração de 10 Planos de Desenvolvimento em Projetos de Assentamento teve apenas três projetos devidamente entregues, motivo pelo qual se impugnou os valores relativos aos demais.*

*3. Para a implementação do objeto conveniado, conforme termo de convênio (peça 1, p. 184-195), com vigência estipulada para o período de 24/4/2003 a 20/9/2003, foram alocados R\$ 130.540,44, sendo que deste montante coube à União participar com R\$ 111.100,44, liberados mediante a Ordem Bancária 20020B003595, de 13/9/2002 (peça 1, p. 207-209). O conveniente concorreria com a quantia de R\$ 19.440,00 referente à contrapartida.*

*4. Durante a execução do convênio, o Incra/MA realizou relatórios de atividades com intuito de verificar o andamento do objeto ajustado. Nesse sentido, foram emitidos os relatórios constantes à peça 1, p. 240-244, cuja conclusão foi pela realização da ações previstas para o PA-Durval Neto, em Barra do Corda/MA; o PA Ponta da Serra, no município de Grajaú/MA; e o PA Vera Cruz, no município de Grajaú/MA.*

5. Com o término do prazo para apresentação das contas, o concedente notificou o conveniente a apresentá-la (peça 1, p. 285/307/311), fato que veio a ocorrer em 19/7/2004, conforme peça 1, p. 323-392, e peça 2, p. 2-428.
6. Com a apresentação das contas, foram realizadas as análises finais dos setores competentes do concedente, assim, sobreveio manifestação contida à peça 2, p. 436, e parecer de quantificação de débito, à peça 2, p. 440, ambos concluindo, e ratificando, que apenas três dos dez projetos ajustados foram efetivamente cumpridos.
7. Na tentativa de regularizar a situação, o concedente notificou o Instituto Licere, para que as irregularidades fossem sanadas (peça 2, p. 442-474), momento em que o conveniente veio a manifestar-se, em 19/12/1006 (peça 2, p. 476), solicitando mais prazo para conclusão dos sete projetos restantes.
8. O Sr. José Fernando Manzke, presidente do Instituto Licere, (peça 2, p. 492-497 e p. 571-575), apresentou resposta (peça 2, p. 577) informando que os objetos foram realizados faltando apenas a entrega de dois deles. Contudo, o Incra/MA constatou (peça 2, p. 589) que o conveniente não os entregou na forma impressa, e que não foram obedecidas as etapas, estratégias de ação e prazos, estando, portanto, em desacordo com a Norma de Execução 39/04.
9. Assim, foi elaborado o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 506-522 e p. 593-612), atribuindo responsabilidade ao Sr. José Fernando Manzke, pelo valor de R\$ 195.876,07, referente ao valor originalmente impugnado acrescidos de correção monetária e encargos legais, conforme Nota de Lançamento 2007NL000115 (peça 2, p. 500).
10. Tal conclusão foi seguida pelo Controle Interno, consoante relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 2, p. 614-616), certificado de Auditoria (peça 2, p. 618), parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 619), assim como o Pronunciamento Ministerial, peça 2, p. 620.
11. Em prosseguimento ao andamento processual, já em sua fase externa, foi realizada instrução preliminar (peça 6), propondo, em razão da inexecução do objeto do Convênio CRT/MA 11.000/02, a citação do Sr. José Fernando Manzke, signatário do ajuste e responsável pela execução do convênio, a qual se obrigou a cumprir adequadamente, fato que não ocorreu já que ele não apresentou a totalidade das metas esperadas, mesmo tendo utilizado a totalidade dos recursos.
12. Foi ainda proposta a citação solidária do Instituto Licere, entidade conveniente do ajuste em tela, por força do entendimento contido no Acórdão 2763/2011- Plenário.
13. Em seguida, pronunciamento da subunidade (peça 7) anuiu com a proposta realizada e em função da delegação de competência, autorizou a realização das citações indicadas. Desta forma, as devidas comunicações foram realizadas, estando o processo em condições de ter seu andamento processual.

### **EXAME TÉCNICO**

14. Tendo sido promovida a citação do Sr. José Fernando Manzke (peça 11) e aviso de recebimento à peça 14, bem como a citação do Instituto Licere (peça 10), aviso de recebimento à peça 15 e edital (peças 30 e 31), estando, portanto, ambos devidamente citados, hipótese em que tiveram o prazo regimental para apresentarem suas alegações de defesa.

### **Alegações de Defesa do Sr. José Fernando Manzke**

15. O Sr. José Fernando Manzke apresentou suas alegações de defesa acostadas às peças 16 a 26, as quais passaremos a examinar.

16. Consoante defesa constante na peça 25, o referido responsável informou, sinteticamente, o segue:

a) que presidiu o Instituto Licere no período de 2002/2005, e que firmou convênio com o INCRA/MA para a realização de 10 (dez) Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDAs) no ano de 2002.

b) foi formada equipe de trabalho multidisciplinar e as atividades foram desenvolvidas no período de 2002 a 2005.

c) os trabalhos de campo foram realizados e geraram relatórios, entregues ao INCRA na medida de sua conclusão.

d) a prestação de contas foi realizada e aprovada pelo INCRA sem qualquer contestação, conforme informa o próprio INCRA em documento constante no Processo, 8 (oito) dos 10 (dez) PDAs foram entregues, faltando 2 (dois) cuja entrega não foi formalizada, apesar de versão preliminar ter sido apresentada.

e) com o objetivo de esclarecer estes acontecimentos, entrega nessa oportunidade, cópias de todos os 10 (dez) relatórios de PDAs realizados, em versão impressa e digital (COs), objetos do Convênio. Num primeiro momento, entregou as cópias dos Projetos de Assentamentos (PAs): Açaí, Angico, Califórnia, Durval Neto, Itaiguara, Planalto II, Ponta da Serra, Regalo - São João e Vera Cruz.

f) por dificuldade técnica de gravação dos dados, entregaria posteriormente o último PA, o Boa Esperança, fato que aconteceu à peça 26.

#### **Análise da Defesa**

17. O referido agente foi responsabilizado em função da inexecução do Convênio CRT/MA 11.000/02, celebrado entre o INCRA e o Instituto Licere, que objetivava a elaboração de 10 Planos de Desenvolvimento de Assentamentos, nos Projetos de Assentamento: Açaí, Califórnia, Itaiguara e Planalto II, localizados no Município de Açailândia; Durval Neto, localizado no Município de Barra do Corda; Angico, Ponta da Serra e Vera Cruz, localizados no Município de Grajaú; Regalo/São João, localizado no Município de Mirador; Boa Esperança, localizado nos Municípios de Santa Luzia/Alto Alegre do Pindaré, beneficiando diretamente 1.122 (mil cento e vinte e duas) famílias.

18. Contudo, foram tidos como realizados, consoante relatórios constantes à peça 1, p. 240-244, apenas três projetos: PA-Durval Neto, em Barra do Corda/MA; o PA Ponta da Serra, no município de Grajaú/MA; e o PA Vera Cruz, no município de Grajaú/MA.

19. O conveniente chegou a apresentar o relatório de outros projetos, conforme declaração contida à peça 2, p. 589, mas o Incra/MA não os aceitou já que os mesmos não foram entregues na forma impressa, e que não foram obedecidas as etapas, estratégias de ação e prazos, estando, portanto, em desacordo com a Norma de Execução 39/04, normativo que regia a execução do objeto conveniado.

20. Nota-se, portanto, de que a alegação do responsável de que o Incra/MA aceitou a prestação de contas sem qualquer contestação não procede.

21. O Sr. José Fernando Manzke juntou na sua defesa a versão impressa dos projetos faltantes pugnando que desta forma a irregularidade fosse sanada.

22. *Sobre esse aspecto vale lembrar que, a posterior apresentação dos documentos relacionados à prestação de contas, pode elidir o débito, no caso de comprovada aplicação regular dos recursos, sem, contudo, afastar a irregularidade das contas e a possibilidade de aplicação de sanção ao gestor faltoso.*
23. *Ocorre que no caso em tela, apesar das versões impressas apresentadas pelo responsável, não há elementos que garantam a regularidade da aplicação dos recursos. Isso porque, o objeto era a elaboração de 10 Planos de Desenvolvimento em Projetos de Assentamento no Estado do Maranhão, em conformidade com o Plano de Trabalho, parte integrante deste Convênio. (peça 1, p. 184)*
24. *No entanto, a realização somente dos projetos não cumpre esse objeto, pois, conforme plano de trabalho, existiam outras metas a serem realizadas (peça 1, p. 199), inclusive com a identificação do público alvo de cada ação (peça 1, p. 98-172), tanto que o convênio foi mensurado por famílias a serem atendidas (peça 1, p. 40). As metas previstas eram Sensibilização, Elaboração dos PDA's e Monitoramento.*
25. *A meta 2 Elaboração dos PDA's, não era apenas a confecção do material, mas a elaboração de pesquisa (diagnóstico), oficina (tabulação de dados) e eventos, sendo estes seminários com a comunidade, inclusive de capacitação para execução dos Planos, de forma que não há como se confirmar que essas ações foram realizadas, bem como as demais metas.*
26. *Demais disso, o instituto apresentou sua prestação de contas final informando a realização de todas as etapas (peça 1, p. 327-336).*
27. *Só que relatório do INCRA, peça 2, p. 436, datado de outubro de 2006, indicava que essas ações não foram executadas a contento, pelo que impugnou o valor proporcionou repassado, referente aos sete projetos não realizados, conforme o plano de trabalho (peça 2, p. 440). Sendo tal informação, inclusive, confirmada pelo Instituto Licere, em 19/12/2006, onde o conveniente afirma que de fato só havia entregado três projetos e que restavam sete, com previsão de entrega para 2/1/2007 (peça 2, p. 476).*
28. *Essa informação revela que o responsável tem ciência da irregularidade pela inexecução do objeto, já que a implementação do objeto conveniado, conforme termo de convênio (peça 1, p. 184-195), tinha vigência estipulada para o período de 24/4/2003 a 20/9/2003. E ainda que o próprio responsável se contradiz quando informa, nas suas alegações, que as atividades foram desenvolvidas no período de 2002 a 2005 e que os trabalhos de campo foram realizados e geraram relatórios, entregues ao INCRA na medida de sua conclusão (peça 25).*
29. *Desta forma, é cediço que já há época da fiscalização, não se era possível comprovar a regular aplicação dos recursos, de forma que a versão impressa dos projetos não garante que tenha havido ações e se houve, quais ações foram realizadas para desenvolvimento das comunidades beneficiadas.*
30. *Com essas ponderações, entendemos que a simples entrega dos Planos na sua forma impressa, desacompanhados de comprovantes de cumprimento das demais metas, não se mostra bastante para se considerar cumprido todo o ajuste.*
31. *Por esse motivo, remanesce o débito originalmente apurado pelo concedente, relativo aos sete projetos não apresentados conforme o plano de trabalho, vez que a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma,*

trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

32. Assim, o valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto, conforme cálculo do concedente (peça 2, p. 440), chegando-se ao valor histórico de R\$ 93.672,92.

33. Assim, o responsável Sr. José Fernando Manzke, presidente do Instituto Licere não mostrou em sua defesa os elementos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos. Relembrando que o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados e sob sua responsabilidade é do gestor, assim ele deve fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

34. Com isso, a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, conforme consignou o concedente e não tendo o responsável apresentado elementos capazes de mudar essa irregularidade, importam que haja uma mensuração parcial do dano, isso porque a parcela executada pode ser aproveitada, razão pela qual o valor a ser restituído aos cofres públicos deve ser aquele apurado pelo concedente, anuindo com o débito histórico apurado pelo Incra/MA de R\$ 93.672,92, correspondendo à inexecução de sete projetos que não foram realizados na época de vigência do ajuste, nem tampouco a suas versões impressas confirmam que foram desenvolvidas ações nas comunidades, de forma a demonstrar a execução física e financeira do objeto pactuado no plano de trabalho.

35. Desta maneira, rejeita-se as alegações de defesa apresentada pelo Sr. José Fernando Manzke, presidente do Instituto Licere, para julgar irregulares suas contas e condená-lo pelo débito apurado, em função da negligência com os recursos públicos geridos, vez que ele foi instado a manifestar-se em diversas oportunidades e teve tempo suficiente para adotar providências, fato que não ocorreu, o que revela a sua responsabilidade nesse processo.

#### **Alegações de Defesa do Instituto Licere**

36. Em relação ao Instituto Licere, este não apresentou suas alegações de defesa, nem recolheu o débito, razão pela qual se operam os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

37. Sobre esse ponto, impende destacar que a audiência/citação constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Assim, a simples omissão não constitui fundamento para aplicação de sanção. Também não se podem presumir verdadeiros, de forma absoluta, os fatos que deixaram de ser contestados, se tais ocorrências foram esclarecidas nos autos.

38. Entretanto, quando instados a se manifestar acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção apenas com base nas informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte, e a opção de não

*exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-TCU- Plenário, 892/2008-TCU-2a Câmara, 1.711/2008-TCU-2a Câmara e 2.092/2007-TCU-1a Câmara).*

39. *Assim, em vista da ausência de apresentação de alegações de defesa, serão considerados na análise somente os elementos já presentes nos autos.*

40. *Nesse sentido, tem-se que não houve a execução completa do objeto previsto no Convênio CRT/MA 11.000/02, nem tampouco foram seguidas a normas de execução das metas, motivo pelo qual restou demonstrado os recursos foram recebidos em sua totalidade, mas que a realização das metas não foram devidamente comprovadas em relação aos 10 projetos esperados.*

41. *Desse modo, os documentos constantes do processo não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio, de forma que o Instituto Licere entidade privada conveniente, deve responder, solidariamente ao responsável, pelo dano verificado, por força do entendimento contido no Acórdão 2763/2011- Plenário*

### **CONCLUSÃO**

42. *Como restou evidenciado, a ocorrência de dano ao erário no processo em questão deu-se em função da inexecução do objeto previsto no Convênio CRT/MA 11.000/02, onde evidenciou-se que as metas pactuadas não foram regularmente realizadas na vigência do ajuste, assim como não foram obedecidas as etapas, estratégias de ação e prazos, estando, portanto, em desacordo com a Norma de Execução 39/04, normativo que regia a execução do objeto conveniado.*

43. *Assim, temos que a conduta negligente do responsável e da entidade conveniente que mesmo instados a se manifestarem e, ou, sanear os autos, anda na fase interna desse processo, não o fizeram de forma adequada. Já na fase de citação, o Instituto Licere permaneceu silente e a defesa apresentada pelo Sr. José Fernando Manzke, não foi suficiente para elidir a irregularidade, o que reforça o juízo de censura que o caso requer.*

44. *Com isso, somos pelo julgamento pela irregularidade das contas, nos moldes dos artigos 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e art. 23, inciso III, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Ademais, perante a gravidade dos fatos, mostra-se bastante salutar aplicação de multa aos responsáveis prevista no artigo 57 da Lei n. 8.443, de 1992.*

45. *Finalmente, registre-se que não foram constatados elementos capazes de comprovar a boa-fé do responsável citado, Sr. José Fernando Manzke, não inibindo, assim, a aplicação dos juros sobre o débito que vier a ser imputado por este Tribunal.*

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

46. *A caracterização das irregularidades geradoras de dano ao erário e seus respectivos responsáveis possibilitam o alcance de benefícios financeiros em razão da condenação em débito de R\$ 177.538,29, obtido a partir da atualização monetária, até a data de referência, dos valores encontrados como dano nesses autos.*

47. *Assim, como os valores, a serem fixados, quanto às multas previstas nos art. 57 da Lei n. 8.443/1992, os quais visam a coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

48. *Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:*

- a) considerar revel o Instituto Licere (CNPJ: 05.114.901/0001-28), de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Fernando Manzke (CPF: 238.352.220-15), presidente da entidade convenente e responsável pela gestão dos recursos transferidos, vez que a irregularidade indicada nos autos não foi saneada em suas alegações;
- c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. José Fernando Manzke (CPF: 238.352.220-15), presidente da entidade convenente e responsável pela gestão dos recursos transferidos, e do Instituto Licere (CNPJ: 05.114.901/0001-28), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo Convênio CRT/MA 11.000/02, em face da inexecução parcial de seu objeto, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
93.672,92	17/9/2002

- d) aplicar individualmente ao Sr. José Fernando Manzke (CPF: 238.352.220-15) e ao Instituto Licere (CNPJ: 05.114.901/0001-28) a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e
- f) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para ajuizamento das ações cabíveis”.
2. O douto representante do Ministério Público anuiu à proposta da Unidade Técnica.  
É o Relatório.