

Processo TC nº 05.765/19

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária – EMPAER-PB, relativa ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Presidente, Sr. Nivaldo Moreno Magalhães, encaminhada a este Tribunal dentro do prazo regimental.

Após examinar a documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas elaborou o Relatório Inicial de fls. 1047/60, ressaltando os seguintes aspectos:

- A antiga EMATER PARAÍBA, Empresa Pública de Direito Privado da Administração Indireta, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca SEDAP, criada pela Lei Estadual nº 3.824/1975, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 6.755, de 18 de dezembro de 1975. Com o advento da Lei Estadual nº 11.316, de 17 de abril de 2019, foi criada a EMPAER Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária, sendo extinta a EMATER-PB, a EMEPA e a INTERPA;
- A EMPAER tem como objetivo garantir oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural de qualidade, visando sustentabilidade econômica, sociocultural e ambiental da Agricultura Familiar, embasada nos princípios da Agroecologia, da participação dos Agricultores Familiares nos processos de construção de conhecimentos, na valorização do saber popular, na inclusão social e que leve em consideração as relações de gênero, raça, e geração, recomendado pela Política Nacional de ATER-PNATER;
- A Prestação de Contas foi enviada em 31.03.2019, dentro, portanto, do prazo previsto;
- A Lei Orçamentária Anual Lei nº 11.057, de 27 de dezembro de 2017 fixou a despesa para a EMPAER em R\$ 112.756.365,00. Foram abertos créditos adicionais suplementares da ordem de R\$ 10.231.734,70, cuja fonte utilizada foi a anulação de dotação. A Receita da Empresa totalizou R\$ 17.520.029.418,54, enquanto que a Despesa efetuada somou R\$ 109.950.048,53.
- O Ativo Patrimonial da EMPAER, no valor de **R\$ 21.461.321,26**, está distribuído da seguinte forma: Ativo Circulante 75,79%, Realizável a Longo Prazo 9,15%, Investimentos 0,09% e Imobilizado 14,97%. O Passivo está composto de: Passivo Circulante de R\$ 20.809.089,56 e Patrimônio Líquido de R\$ 552.231,71;
- Houve inscrição de despesas em restos a pagar no exercício, no total de R\$ 2.385.330,24;
- Em dezembro de 2018, a EMPAER apresentava um quadro de pessoal de 913, sendo: 748 Celetistas Ativos; 63 Comissionados; 100 Estatutários Ativos; 02 Prestadores de Serviços;
- Não consta registro de denúncias relativas ao exercício de 2018;
- As licitações foram realizadas de acordo com a legislação aplicada.

Além desses aspectos, o Órgão de Instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a notificação do Presidente da EMPAER, Sr. **Nivaldo Moreno de Magalhães**, o qual apresentou defesa nesta Corte, conforme Documento TC nº 06131/20 (fls. 1069/388 dos autos). Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa, acostado às fls. 1396/415, entendendo remanescerem as seguintes falhas:



Processo TC nº 05.765/19

a) Não Recebimento/Devolução dos Recursos de Convênios com a União (item 4.2;

Segundo a defesa, dos 12 Convênios com a União listados pela Auditoria, 07 não havia previsão de transferência dos recursos, quais sejam: nº 01/2015, nº 02/2015, nº 01/2016, nº 02/2016, nº 03/2016, nº 09/2017 e nº 01/2018. Quanto aos demais convênios com repasses financeiros, o defendente argumentou que não houve o recebimento dos recursos, ou quando este ocorreu, por razões diversas, alheias a vontade do Gestor, não teve como operacionalizar pelas razões a seguir:

- Contrato de Repasse nº 831978/2016 MDA/CAIXA/EMATER Contrato que tinha como objeto atender a um projeto específico para fortalecer a Agricultura Familiar no território do Alto Sertão Paraibano, no qual haveria o repasse, no valor de R\$ 120.000,00. A Caixa, como mandatária da concedente, entendendo haver inconsistências no projeto inicial, suspendeu o ajuste até 22/11/2017. Afirmou que foi solicitado em 18/10/2017 a prorrogação de vigência para 31/12/2018, o que não foi concedido pela mandatária, encerrando consequentemente o Contrato de repasse em comento.
- Contrato MDA nº 821921/2015 Convênio que tinha como objeto qualificar os serviços de ATER através da capacitação de Técnicos e Agricultores Familiares nas Políticas Públicas, Produção de Alimentos de Base Agroecológica e Preservação do Meio Ambiente, tão somente em razão do atraso no repasse dos valores iniciais. Apesar da prorrogação do ofício da vigência para 15/11/2017, este prazo era insuficiente para a conclusão das metas, haja vista que a execução do convênio dependia da realização de licitação para aquisição de lanches/refeições a serem contratadas nos Municípios em que seriam realizadas as atividades previstas no plano de trabalho.

Alega que não existia nestes municípios pessoas jurídicas que atendessem os requisitos da lei nº 8.666/93, motivo pelo qual foi solicitada em 20/09/2017 a prorrogação da vigência para 30/12/2018, o que teria sido recusado pelo MDA, resultando na devolução do recurso, pelo não cumprimento da meta prevista, ante a dificuldade de licitar.

- Contrato de Repasse nº 842335/2016 – MDA/CAIXA/EMATER – Contrato de Repasse que tinha como objeto a aquisição de Patrulha Mecanizada, consistente de equipamentos agrícolas para que a EMPAER juntamente como os Municípios constantes no Plano de Trabalho, beneficiasse a Agricultura Familiar de suas áreas Rurais. Alegou que a Caixa Econômica não repassou o valor, em razão de impasse com a SEPLAG, pois a CEF apenas repassaria o valor previsto no contrato, na liquidação do pagamento após os processos de licitação para aquisição dos bens de investimentos; a SEPLAG por sua vez apenas suplementaria a dotação orçamentária da EMATER, com a prévia disponibilização do recurso em conta pela CEF.

Ante a ausência de previsão orçamentária, alega o gestor que ficou impossibilitado de realizar a licitação para a aquisição dos bens de investimentos, acarretando o impasse na extinção do contrato pela CEF.

- Contrato nº 821636/2015 - MDA/CAIXA/EMATER - Contrato de Repasse com o objetivo da aquisição de veículos para a EMPAER. Argumentou que a previsão de transferência dos recursos previstos no contrato da Empresa era 30/12/2015, com vigência inicial até 30/12/2016.

Houve sucessivas prorrogações a vigência até 31/12/2018, não tendo ocorrido nenhum repasse financeiro, tendo a CAIXA extinto o Contrato através do Oficio nº 0407/2018/GIGOV/JP, datado de 03/04/2018, sob a alegação de prescrição de Restos a Pagar 2015.



Processo TC nº 05.765/19

- Contrato de Repasse nº 820825/2015 - MDA/CAIXA/EMATER - Contrato que também tinha como objeto a aquisição de veículos para a EMPAER para garantir, ampliar e melhorar a qualidade dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores de Base Familiar. A previsão de transferência dos recursos previstos no Contrato para a Empresa era 30/12/2015, com vigência inicial até 30/12/2016. Alegou o Gestor que houve sucessivas prorrogações da vigência até 30/12/2018.

Afirma que em 29/12/2017, o MDA disponibilizou junto ao SICONV os valores previstos no Contrato, os quais somente em 03/01/2018 é que foram efetivamente creditados em conta bancária em favor da EMPAER. Aduz que a Caixa já em outubro de 2017 tinha gerado uma crítica determinando como limite para a aquisição efetiva dos bens até 30/11/2017, o que não teria sido possível pela ausência de repasses dos recursos naquela data.

Assim, alega que a CAIXA extinguiu o Contrato em razão de prescrição em Restos a Pagar 2015, por ter entendido, equivocadamente, que o Contrato estaria há mais de 02 (dois) anos sem movimentação, como se a Empresa tivesse recebido os recursos financeiros no exercício de 2015, e nada tivesse feito, o que não foi verdade.

O Órgão Técnico assim se posicionou:

- a) Quanto ao *Contrato nº 831978/2016*, o histórico de pendências identificadas pela Caixa (fls. 1167/1268) permite identificar que a primeira pendência foi incluída na data de 20/03/2017 e a última data de 27/07/2017. Como se observa da descrição as pendências decorreram de inconsistência nas pesquisas de mercado bem como no termo de referência. Assim, considerando que entre a data da última pendência (27/07/2017) e o prazo fixado para a solução das mesmas (22/11/2017) decorreu tempo razoável e que as pendências que ensejaram a suspensão do ajuste são fatos atribuídos diretamente à Gestão da EMPAER, não acatou os argumentos.
- a) No tocante ao *Convênio MDA nº 821921/2015*, a vigência inicial era até 02/10/2017, foi prorrogada para 15/11/2017, em razão do atraso no repasse dos valores iniciais. O Gestor alegou que o prazo era insuficiente para realização da licitação e que não haveria nos municípios beneficiados pessoas jurídicas que atendessem aos requisitos da Lei nº 8.666/1993. Ocorre que o Convênio foi assinado em 31/12/2015 e aditivado para 15/11/2017, conforme Termo constante às fls. 953/967. Ou seja, desde a assinatura do Termo até a solicitação da prorrogação em 20/09/2017 transcorreu tempo considerável para a adoção de providências pela Gestão da Entidade para a realização da licitação. Ademais, como relação à alegação de que não existia nos Municípios pessoas jurídicas que atendessem os requisitos da Lei nº 8.666/1993, trata-se de afirmação sem respaldo ou qualquer outra documentação comprobatória. Assim, considera-se que a devolução dos recursos do Convênio Federal decorreu de fato atribuível diretamente à Gestão da Entidade.
- b) Em relação ao *Contrato nº 842335/2016*, as alegações do Gestor de que ficou impossibilitado de realizar a licitação para aquisição dos bens de investimento por falta de dotação orçamentária, o que acarretou a extinção do ajuste pela CAIXA não possuem respaldo em comprovação documentação. Novamente, verifica-se a impossibilidade de execução de um Convênio com recursos federais, por problemas relacionados à licitação. Assim, não se acata as alegações do Gestor.
- c) No que concerne aos *Contratos nº 821636/2015 e nº 820825/2015*, acata-se as alegações do Gestor, considerando a extinção dos contratos em virtude da prescrição de restos a pagar de 2015, sem ter ocorrido os repasses correspondentes.



Processo TC nº 05.765/19

Portanto, em geral, verifica-se que a Gestão da Entidade não foi diligente no acompanhamento e execução dos ajustes com o Governo Federal, o que resultou na perda de recursos importantes para o fomento da Assistência Técnica e Extensão Rural na Paraíba, atividade precípua da EMPAER, motivo pelo qual mantém-se a irregularidade apontada.

b) Ausência de Relatório de Auditoria Externa sobre a adequação das Demonstrações Contábeis na representação da Posição Patrimonial e Financeira, descumprindo o art. 7º da Lei nº 13.306/2016 (item 5.4).

O Gestor alegou que a vigência efetiva da Lei nº 13.306/2016 para as Empresas Públicas já estão constituídas, por força de seu artigo 91, somente ocorreu após 30/06/2018. Que a EMPAER, como outras empresas estaduais, ficaram aguardando o modelo de governança a ser adotado no Estado da Paraíba, o que somente ocorreu com a publicação do Decreto Estadual nº 38.406, de 27 de junho de 2018. E que no dia 28/06/2018 a EMPAER em Reunião Extraordinária do Conselho Técnico Administrativo, aprovou o novo Estatuto, o qual estabelece que os Auditores Independentes ficariam dependendo de contratação somente após a prévia manifestação do Conselho Administrativo (art. 23, VI), o que não teve como ser realizado em 2018, ante a falta de nomeação pelo Governo do Estado dos Membros do Conselho de Administração, o que somente veio a ocorrer em 21/03/2019, através do Ato Governamental nº 1.043, publicado no DOE em 22/03/2019.

E que nos 06 meses subseqüentes ao novo Estatuto, isto é, junho a dezembro de 2018, foram os meses de adequação à nova realidade jurídica, tendo inclusive ficado suspenso nos últimos meses do ano, ante a notícia da extinção da Empresa, o que de fato ocorreu através da Medida Provisória nº 277/2019, de 02 de janeiro de 2019, que autorizou a extinção da EMATER-PB, criando a nova Empresa a EMPAER.

A Unidade Técnica afirmou que, ao revés dos argumentos da defesa, a Lei nº 13.306/2016 é vigente desde a sua publicação, nos termos do que dispõe o artigo 97. Contudo, as Estatais possuíram prazo de 24 meses, para se adaptarem à nova realidade, prazo que se encerrou em 30/06/2018 (art. 91). Os Relatórios de Auditoria Independente são emitidos após a elaboração das Demonstrações Contábeis, ou seja, após o encerramento do exercício financeiro em 31/12/2018.

A adoção das obrigações previstas na Lei das Estatais não pode ficar condicionada à nomeação do Conselho de Administração da Entidade, sobretudo porque, nada obsta, que os atos necessários à observância da Lei sejam posteriormente ratificados pelos Conselhos da Empresa. Assim, considerando que a elaboração dos Demonstrativos Contábeis de 2018, ocorreu em 2019, quando já eram plenamente aplicáveis todas as exigências do Estatuto das Empresas Estatais, entende-se que subsiste a irregularidade quanto à Ausência de Relatório de Auditoria Externa sobre a adequação das Demonstrações Contábeis na representação da posição patrimonial e financeira da entidade, descumprindo o art. 7° da Lei n° 13.303/2016.

A Auditoria sugeriu ainda:

Adotar maior transparência nas movimentações financeiras entre contas de convênios e contas de recursos próprios, bem como evidenciar, sempre que possível, em Notas Explicativas ou outros documentos os motivos de eventuais divergências entre os saldos de convênios do passivo e as disponibilidades do Ativo.



Processo TC nº 05.765/19

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público junto ao Tribunal, através do Douto Procurador **Luciano Andrade Fatias**, emitiu o Parecer nº 024/2021, às fls. 1415/1421, com as seguintes considerações:

Em relação ao *Não Recebimento e à Devolução dos Recursos de alguns Convênios com a União*, o Gestor ao defender-se, alegou não ter tido tempo suficiente para viabilizar a execução desses convênios. A Auditoria demonstrou que as alegações do defendente não devem prosperar.

Acompanho a Auditoria com relação a tais análises, sobretudo porque o Gestor cuja gestão se analisa estava à frente da gestão da Empresa havia alguns exercícios, de modo que todas as pendências anteriores derivam de sua própria atuação ou omissão.

No tocante ao Contrato de repasse 842335/2016 – MDA/CAIXA/EMATER, o gestor alega que não houve execução do convênio em virtude de que a SEPLAG deveria suplementar, em valor, o objeto conveniado. O gestor alega que não havia dotação orçamentária para que a SEPLAG custeasse a contrapartida do convênio. Tal argumento justificaria a não execução do convênio. Ocorre que, como bem informou a Auditoria, não houve demonstração documental do fato.

A irregularidade em análise corresponde a uma falha de planejamento da gestão. Enseja a aplicação de multa, na forma do art. 56, II, da LOTCE/PB e envio de recomendação para que seja aprimorado o planejamento de execução de convênios evitando que projetos deixem de ser implementados por inércia da gestão;

Quanto à Ausência de Relatório de Auditoria Externa sobre a Adequação das Demonstrações Contábeis, na representação da posição Patrimonial e Financeira da Entidade, os principais argumentos do Gestor foram os seguintes:

Por outro lado, a vigência efetiva da Lei nº 13.303/2016, para as empresas públicas já então constituídas, por força de seu art. 91, somente ocorreu após 30 de junho de 2018.

Ocorre que a EMATER, como outras empresas estaduais, ficaram aguardando o modelo de governança, a ser adotado no estado da Paraíba, o que somente ocorreu com a publicação do Decreto Estadual nº 38.406, de 27 de junho de 2018.

No dia 28/06/2018 a EMATER em Reunião Extraordinária do Conselho Técnico Administrativo, aprovou o seu novo estatuto, adequando-se a nova realidade criada pela Lei nº 13.303/2016 e o referido Decreto Estadual.

Ocorre que, o novo estatuto da EMATER prevê que a auditoria interna (art. 42), bem como os auditores independentes ficam, reciprocamente, a primeira vinculada, e a segunda dependente de contratação, somente após a prévia manifestação do Conselho de Administração (art. 23, VI), o que não teve como ser feito em 2018, pois o Governador do Estado não nomeou os membros do Conselho de Administração, o que somente veio acontecer em 21/03/2019, através do Ato Governamental nº 1.043, publicado no DOE em 22/03/2019, o que impediu a realização do processo licitatório para a contratação dos auditores independentes.

A Auditoria alegou que os argumentos não devem prosperar visto que, de acordo com o Órgão de Instrução, o artigo 91 da Lei nº 13.306/206 concedeu 24 meses para adequação das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista às regras da Lei, o que não significa que não é aplicável antes de decorrido o período. Ademais, em meados de 2018, esse prazo expirou.

Para a Auditoria, as obrigações previstas na Lei das Estatais não podem ficar condicionadas à nomeação do Conselho de Administração da Entidade. De acordo com o artigo 18 da Lei das Estatais, não há a obrigatoriedade de prévia aprovação pelo Conselho de Administração acerca de contratação de Auditoria Independente. Porém é válido reconhecer que as atribuições do Conselho de Administração podem ser ampliadas pelo Estatuto da Empresa.



Processo TC nº 05.765/19

Poder-se-ia questionar até onde se atravancaria a administração de uma empresa pública condicionar a contratação de Auditoria Independente a uma deliberação prévia do Conselho de Administração. Não obstante, a Auditoria entendeu que não permaneceu falha contábil relevante que pudesse macular a gestão.

Nesse sentido, entendo que a falha pode ser relevada, mantendo a necessidade de envio de recomendação para que se mantenha contratação válida de Auditoria Independente em cumprimento da Lei nº 13.303/2016.

Por fim, a Auditoria apontou no sentido de envio de recomendações para que sejam adotadas medidas de maior transparência nas movimentações financeiras entre contas de convênios e contas de recursos próprios, bem como para que se evidenciem, sempre que possível, em Notas Explicativas ou outros documentos, os motivos de eventuais divergências entre os saldos de convênios do passivo e as disponibilidades do ativo.

Ante o exposto opinou o Representante do MP junto a esta Corte de Contas pela:

- REGULARIDADE, com Ressalvas da Prestação Anual de Contas do Gestor da Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária – EMPAER-PB, relativa ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Presidente, Sr. Nivaldo Moreno Magalhães;
- 2) **Aplicação** de multa ao mencionado Gestor, com fulcro no art. 56, II da LOTCE, pelo fato analisado;
- 3) **Recomendação** à atual Direção da EMPAER para que haja observância do ordenamento jurídico nos atos de Gestão realizados, em especial:
- Para que seja aprimorado o planejamento de execução de convênios evitando que projetos deixem de ser implementados por inércia da Gestão;
- Para que se mantenha contratação válida de Auditoria Independente em cumprimento da Lei nº 13.306/2016;
- Para que sejam adotadas medidas de maior transparência nos movimentações financeiras entre contas de convênios e contas de recursos próprios;
- Para que se evidenciem, sempre que possível, em Notas Explicativas ou outros documentos, os motivos de eventuais divergências entes saldos de convênios do passivo e as disponibilidades do Ativo.

É o relatório. Informando que os interessados foram intimados para a presente Sessão.

Antônio Gomes Vieira Filho Conselheiro - Relator

Processo TC nº 05.765/19

VOTO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros:

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica, e em dissonância como o Ministério Público junto ao Tribunal, no tocante à aplicação de multa, VOTO para que os Srs. Conselheiros membros do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.**

- I) JULGUEM REGULAR, com Ressalvas a Prestação de Contas Anual do Sr. Nivaldo Moreno Magalhães, Presidente da Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária EMPAER-PB, relativa ao exercício financeiro de 2018;
- *II) RECOMENDEM* à atual Direção da EMPAER para que haja observância do ordenamento jurídico nos atos de Gestão realizados, em especial:
 - Para que seja aprimorado o planejamento de execução de convênios evitando que projetos deixem de ser implementados por inércia da Gestão;
 - Para que se mantenha contratação válida de Auditoria Independente em cumprimento da Lei nº 13.306/2016;
 - Para que sejam adotadas medidas de maior transparência nos movimentações financeiras entre contas de convênios e contas de recursos próprios;
 - Para que se evidenciem, sempre que possível, em Notas Explicativas ou outros documentos, os motivos de eventuais divergências entes saldos de convênios do passivo e as disponibilidades do Ativo.

É o Voto!

Antônio Gomes Vieira Filho Conselheiro - Relator



Processo TC nº 05.765/19

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão: Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização

Fundiária – EMPAER-PB

Gestor Responsável: Nivaldo Moreno Magalhães – Presidente

Patrono/Procurador: não consta

Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2018. Dá-se pela Regularidade, com ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO APL TC nº 028/2021

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC nº 05.765/19, que trata da prestação de contas da EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – EMPAER-PB, relativa ao exercício de 2018, tendo como gestor O Sr. Nivaldo Moreno Magalhães, ACORDAM os Conselheiros Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto Relator, em:

- JULGAR REGULAR, com ressalvas, a Prestação de Contas Anual d do Sr. Nivaldo Moreno Magalhães, Presidente da Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária – EMPAER-PB, relativa ao exercício financeiro de 2018;
- 2) RECOMENDAR à atual Direção da EMPAER para que haja observância do ordenamento jurídico nos atos de Gestão realizados, em especial:
- Para que seja aprimorado o planejamento de execução de convênios, evitando-se que projetos deixem de ser implementados por inércia da Gestão;
- Para que se mantenha contratação válida de Auditoria Independente em cumprimento da Lei nº 13.306/2016;
- Para que sejam adotadas medidas de maior transparência nas movimentações financeiras entre contas de convênios e contas de recursos próprios;
- Para que se evidenciem, sempre que possível, em Notas Explicativas ou outros documentos, os motivos de eventuais divergências entes saldos de convênios do passivo e as disponibilidades do Ativo.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público Especial.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TC - Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa-PB, em 10 de fevereiro de 2021.

Assinado 11 de Fevereiro de 2021 às 12:50



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado

11 de Fevereiro de 2021 às 12:15



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho RELATOR

Assinado 12 de Fevereiro de 2021 às 11:40



Marcílio Toscano Franca FilhoPROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO