

GRUPO II- CLASSE II – 2ª Câmara

TC-014.723/2010-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda. (Concrab) (CNPJ 68.342.435/0001-58).

Responsável: Milton José Fornazieri (CPF 566.339.040-53).

Advogado constituído nos autos: Rafael Modesto dos Santos (OAB/DF 43.179), Edemir Henrique Batista (OAB/DF 46.554), Paulo Juliano Garcia Carvalho (OAB/RS 51.193) – procuração à Peça 89.

Interessado em sustentação oral: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS POR FORÇA DE CONVÊNIO CELEBRADO COM A UNIÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTE PARA AFASTAR O JUÍZO ANTERIOR SOBRE A MATÉRIA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração (Peça 39) interposto pelo Sr. Milton José Fornazieri, presidente da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda. (Concrab), em face do Acórdão 2191/2015-TCU-2ª Câmara (Peça 112), mediante o qual esta Corte julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento do débito identificado nos autos, no valor histórico de R\$ 58.800,00, e aplicando-lhe a multa de R\$ 10.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/92.

2. A Secretaria de Recursos procedeu ao exame de admissibilidade e de mérito às Peças 127 a 129, que abaixo reproduzo, como parte deste relatório:

“[...] HISTÓRICO

2. Originalmente, estes autos tratavam de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em face da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda. (Concrab) e de seu presidente, Sr. Milton José Fornazieri, em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos recebidos por força do Convênio 2005CV000008, celebrado entre a União, por intermédio desse Ministério, e a Concrab, cujo objeto consistia em “Diagnosticar a realidade de cobertura florestal nos assentamentos da Mata Atlântica, Cerrado, Amazônia e Caatinga, promovendo a animação social para a internalização do tema e formação técnica para a qualificação da intervenção no processo, potencializando o componente florestal no contexto da promoção da reforma agrária sustentável”, conforme termo de convênio constante à peça 4, p. 41/48.

3. O valor total inicialmente ajustado era de R\$ 498.800,00, sendo R\$ 414.580,00 sob a responsabilidade do Concedente e R\$ 84.220,00 de competência da Conveniente.

4. Nos termos do Acórdão nº 180/2012/TCU-2ª Câmara (peça 86), foram rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Milton José Fornazieri e da Concrab, fixando-se-lhes o prazo de 15 dias

para que recolhessem o valor de R\$ 58.800,00 (cinquenta e oito mil reais e oitocentos reais). Conforme considerando desse Acórdão, assim foi fundamentada a rejeição das alegações de defesa:

Considerando que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, em conjunto e em confronto com os extratos bancários fornecidos pelo Banco do Brasil e demais peças processuais, não conseguiram elidir a irregularidade questionada, ficando patente a ausência de comprovação do regular emprego dos recursos referentes às metas 2 e 5 do plano de trabalho integrante do convênio pactuado, razão pela qual foi apurado débito em favor da União no valor original de R\$ 58.800,00 (cinquenta e oito mil e oitocentos reais).

5. Devidamente notificado do Acórdão retro, o Senhor Milton José Fornazieri requereu e obteve autorização para parcelamento do valor devido (peças 88 e 37, p. 15/16). Entretanto, depois de comprovar o recolhimento de seis parcelas, deixou de efetuar os demais pagamentos, motivo por que foi notificado desse inadimplemento (peças 97 e 98). Ao tomar conhecimento dessa notificação, o ora Recorrente consignou que “a peticionária vem informar e comprovar o recolhimento da parcela devida, o que está ocorrendo de acordo com suas possibilidades financeiras” (peça 101).

6. Haja vista o inadimplemento, bem como o alerta constante do Acórdão nº 180/2012/TCU-2ª Câmara (Peça 86), no sentido de que a “falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor e ensejará o pronto julgamento das contas pela irregularidade, com imputação de débito à entidade responsável, sem prejuízo das demais medidas”, foi proferido o Acórdão nº 2191/2015-TCU-2ª Câmara, anteriormente descrito.

7. Irresignado com o decisum proferido pelo Tribunal, Milton José Fornazieri interpôs o presente Recurso de Reconsideração, com o objetivo de que suas contas sejam julgadas regulares (peça 119), que passa a ser analisado nos aspectos de admissibilidade e de mérito.

ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 121/122), ratificado pelo Relator (peça 124), que concluiu pelo conhecimento do Recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 2191/2015-TCU-2ª Câmara (Peça 112), uma vez preenchidos os requisitos processuais **aplicáveis à espécie**.

MÉRITO

9. Delimitação

9.1. Constitui objeto do presente Recurso verificar se houve comprovação do regular emprego dos recursos referentes às metas 2 e 5 do plano de trabalho integrante do convênio pactuado.

10. Possibilidade de reconsideração pela autoridade prolatora da deliberação recorrida.

10.1. Mencionou o recorrente que, “por algum motivo alheio à vontade da suplicante”, os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos referentes à meta 2 não teriam sido encaminhados ao Concedente, o que não ensejaria sua omissão no dever de prestar contas.

Análise:

10.2. Há independência em relação à análise da prestação de contas realizada pelo concedente e pela Tribunal de Contas da União. Deve-se enfatizar que muitos dos achados no âmbito do Concedente podem ser levados em consideração quando do processamento no TCU, mas é imprescindível a observância do devido processo legal pela Corte de Contas, cujo corolário é o contraditório e a ampla defesa.

10.3. A relação processual no âmbito do TCU aperfeiçoa-se com a notificação válida do responsável para que apresente alegações de defesa ou razões de justificativa, conforme o caso. É a partir desse momento processual que se instauram o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, constituindo-se esse instituto em direito e garantia fundamental, erigido a cláusula pétrea, nos termos dos arts. 5º, LV, 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Importante se faz, portanto, para que haja regular desenvolvimento do processo no âmbito do TCU, a existência de notificação válida.

10.4. Observados esses preceitos constitucionais na marcha processual, além de outros requisitos processuais, não há falar em qualquer violação procedimental. Não há violação, portanto, a esses preceitos pelo TCU.

10.5. Parece haver confusão, nos argumentos apresentados pelo Recorrente, entre a possibilidade de reconsideração pela autoridade competente, tal como previsto na Lei 9.784/1999, e a possibilidade de interposição de recurso de reconsideração. Ao Tribunal de Contas da União, no exercício de sua atividade típica, não se aplicam os dispositivos dessa Lei, nos termos de seu art. 69, o qual prevê que “os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei

própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Ao Tribunal de Contas da União, na prática dos atos administrativos que lhe compete, aplicam-se os dispositivos da Lei 9.784/1999, o que não se confunde com sua atividade típica, dentre outras, de processar e julgar as contas dos gestores de recursos públicos federais, quando então é regido por sua Lei Orgânica.

10.6. Deve-se enfatizar que, embora a condenação em débito do ora recorrente tenha sido fundamentada no art. 16, III, a, da LOTCU (peça 112), ou seja, omissão no dever de prestar contas, o Voto condutor do Acórdão recorrido (peça 113) acena no sentido de condenação em débito em razão da rejeição das alegações de defesa por não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos recebidos (metas 2 e 5), motivo por que talvez seria mais apropriada a fundamentação nos termos do art. 16, III, c, da LOTCU. Esse registro se faz importante porque, segundo os precedentes mais recentes do Tribunal, para se afastar a condenação em débito por omissão no dever de prestar contas, o recorrente deve i) justificar a omissão e ii) comprovar a regular aplicação dos valores glosados. O Recorrente, como se verá a seguir, demonstra a aplicação dos recursos, mas não justifica a omissão no dever de prestar contas, o que, em tese, poderia ensejar a justificativa do débito, mas não afastaria a aplicação de multa, cujo fundamento do julgamento das contas seria o art. 16, III, b, da LOTCU. Contudo, ante essa aparente contradição, deve-se aplicar o princípio *in dubio pro reo*, para se analisarem os argumentos do presente Recurso de Reconsideração a partir da exegese de condenação em débito do responsável e a consequente aplicação de multa por rejeição das alegações de defesa e não por omissão no dever de prestar contas como fundamentado no Acórdão recorrido.

10.7. Assim, embora não nos termos da “reconsideração pela autoridade competente” com fundamento na Lei 9.784/1999, o presente Recurso de Reconsideração é a via adequada para que seja devolvida ao Tribunal toda a situação fática e jurídica suscitada pelo Recorrente, como se verifica no caso concreto.

11. Adimplemento da meta 2.

11.1. Mencionou o Recorrente que “conforme pode ser demonstrado, a coleta de informações, conforme fase 1 da meta 2, foi feita nos seguintes órgãos (...)” – peça 119, p. 3 –, que teria ocorrido nos biomas da Amazônia, caatinga, cerrado, mata atlântica e pampa, motivo por que junta os documentos de fls. 7/128.

Análise.

11.2. Preliminarmente, deve-se repisar excerto da instrução constante à Peça 36, p. 45, relativo à motivação da quantificação do débito, nos seguintes termos:

3.2.1 Infere-se que do valor total repassado ao Convênio MMA-CONCRAB, no montante de R\$ 254.015,00, cerca de 25% (R\$58.800,00) foi empregado na consecução das metas 2 e 5, sem a devida prestação de contas nesta TCE.

3.2.2 Subtraindo-se os valores utilizados nas metas 2 e 5, infere-se que a CONCRAB comprovou a utilização de 39,6% dos recursos totais previstos no Convênio para a execução de 32% das metas, o que pode ser considerado razoável.

3.2.3 Infere-se também que a CONCRAB não comprovou a utilização de R\$58.800,00, relativos às metas 2 e 5, o que corresponde a cerca de 12% dos recursos totais do Convênio, previstos no Plano de Trabalho. Esse valor constitui o débito, porque não foi possível verificar o nexos causal entre os pagamentos autorizados pela CONCRAB, com recursos do convênio em questão, e os serviços ditos como parcialmente realizados, relativos às metas 2 e 5.

3.2.4 Como não foi comprovado o regular emprego dos recursos do convênio, referentes às metas 2 e 5 e aos produtos mencionados, a saber: levantamento realizado no Assentamento Sepé Tiaraju, conforme item 3.1.5, e versão preliminar da cartilha objeto da meta 5, o débito restou caracterizado por ausência de prestação de contas nesta TCE.

3.2.5 Frisa-se que os documentos apresentados na alegação de defesa dos responsáveis, docs. 1 a 11 e mencionados às fls. 5 e 6 do Anexo III, não prestam contas dos recursos destinados às metas 2 e 5 e, sobretudo, aqueles transferidos à COOPERAR. Portanto, não foi possível verificar os comprovantes de pagamentos, notas fiscais, as condições desta contratação e o nível de alcance destas metas.

3.2.6 Além disso, como houve a interrupção do convênio antes de seu término, constataram-se prejuízos ao objeto do convênio de difícil mensuração, tanto no que se refere ao diagnóstico parcial sobre a cobertura vegetal nos assentamentos como também à formação técnica para qualificação de assentados.

11.3. Como se verifica, o débito origina-se na não comprovação da coleta de informações e posterior na confecção das cartilhas para divulgar esses achados. Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise no mérito propriamente dito.

11.4. De acordo com o Plano de Trabalho integrante do Termo de Convênios (peça 4, p. 49/52), a meta 2 contemplava duas atividades, quais sejam: coleta de informações em órgãos governamentais, simultaneamente, nos cinco biomas e levantamento **in loco** nos assentamentos.

11.5. O documento sob o título “A questão florestal em assentamentos rurais” (peça 119, p. 7/128) acena no sentido do adimplemento da meta 2, ou seja, há verossimilhança entre a hipótese levantada pelo Recorrente e o objeto perseguido pela meta 2.

11.6. Como verificado, os argumentos e documento juntados à Peça 119 demonstram o adimplemento da meta 2, motivo por que deve ser afastado o débito sob esse fundamento.

11.7. Ademais, como houve suspensão de transferência de recursos para o convênio em análise, parece remanescer prejudicado o adimplemento da meta 5. É de se enfatizar, ad **argumentandum** tantum, que o orçamento previsto somente para a confecção da mencionada cartilha era de R\$ 164.100,00 (peça 8, p. 9), o que, verificado o inadimplemento, ensejaria um débito bem maior do que o apurado. Esses fatos acenam no sentido da procedência do argumento do Responsável de que não houve transferência da parcela relativa à confecção do objeto da meta 5 e conseqüentemente a não confecção dessa cartilha.

11.8. Dessa forma, em razão da análise em conjunto e em confronto dos documentos constantes dos autos e dos argumentos do Recorrente, deve-se considerar elidida essa irregularidade, dando-se provimento ao presente Recurso de Reconsideração, a fim de tornar insubsistente o Acórdão nº 2191/2015-TCU-2ª Câmara e julgar regulares as contas do Senhor Milton José Fornazieri, dando-se-lhe quitação.

CONCLUSÃO

12. Ante o exposto, conclui-se que a comprovação da realização da coleta de informações em órgãos governamentais, simultaneamente, nos cinco biomas e o levantamento in loco nos assentamentos demonstram o adimplemento da meta 2 do multicitado convênio, e a suspensão dos recursos necessários à realização impediram a realização da cartilha objeto da meta 5.

13. Por fim, ainda que a Concrab não tenha interposto recurso, os argumentos apresentados pelo Recorrente afastam o débito que lhe é imputado, deve-se estender os efeitos da proposta formulada à Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso para, no mérito, dar a ele provimento, a fim de tornar insubsistente o Acórdão nº 2191/2015-TCU-2ª Câmara, de acordo com os arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992,

b) julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Milton José Fornazieri e da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda., dando-se-lhes quitação, de acordo com os arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, da Lei 8.443/1992,

c) dar ciência da deliberação a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Recorrente e demais interessados. [...]”.

3. O Ministério Público junto a este Tribunal dissente da proposta formulada pela unidade técnica, opinando por que o Tribunal mantenha inalterado o Acórdão 2191/2015-2ª Câmara, conhecendo e denegando o Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Milton José Fornazieri, nos termos do parecer transcrito a seguir (Peça 136):

“[...] Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Milton José Fornazieri, presidente da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (Concrab), em desfavor do Acórdão nº 2191/2015-2ª Câmara (peça 112). A referida deliberação confirmou o teor do Acórdão nº 180/2012-2ª Câmara, que o condenou ao ressarcimento, solidariamente com a Concrab, de prejuízo no valor de R\$ 58.800,00, oriundo de defeitos na prestação de contas do Convênio 2005CV000008.

2. Consta nos autos que o recorrente postulou o parcelamento do aludido débito (peça 84), tendo seu pedido deferido com base na delegação de competência outorgada à secretaria técnica (peça 85). Não obstante o pagamento das seis primeiras parcelas (peças 90/95), nota-se que o

- responsável deixou de adimplir as demais prestações, o que ensejou a antecipação das parcelas vincendas, conforme decidido no acórdão ora guerreado (Acórdão nº 2191/2015-2ª Câmara).
3. Em 15/06/2015, o Sr. Milton José Fornazieri ingressou com o recurso ora em análise, juntando documentos ao processo e alegando, em suma, que “*O órgão concedente [o Ministério do Meio Ambiente] não analisou com exatidão os dados das contas e do cumprimento do objeto e ao enviar ao TCU, alguns documentos, dados e detalhes, não foram enviados*” (peça 119, p. 4).
4. Alega, ainda, que “*(...) a terceira parcela [do convênio], a que financiaria a confecção de Cartilhas com o resultado do levantamento da meta 2, não foi repassada a entidade conveniada*” (peça 119, p. 4).
5. Vossa Excelência, divisando os requisitos da espécie, anuiu à proposta da Secretaria de Recursos (Serur), no sentido de reconhecer-lhe o efeito suspensivo pleiteado (peça 124).
6. Quanto ao mérito, instrução unanimemente referendada pelos dirigentes da Serur (peças 127/129) prega que os documentos trazidos aos autos – máxime a publicação “A questão florestal em assentamentos rurais” (peça 119, p. 7-128) – prestam-se a comprovar o adimplemento da meta 2 do citado Convênio 2005CV000008.
7. Ademais, a Serur conclui pela plausibilidade da alegação do responsável, no sentido de que a meta 5 (cartilha) não teria sido executada em virtude da suspensão da correspondente parcela do convênio. Pugna, ao fim, pelo acolhimento integral da impugnação, tornando insubsistente o acórdão recorrido e julgando regulares as contas do responsável e da entidade Concrab.
8. Como bem repara a unidade técnica, o termo de convênio reservava R\$ 164.100,00 a título de assessoria e edição de cartilha (peça 8, p. 9). Assim, tendo por verossímil que os valores associados à meta 5 não foram repassados (a partir da análise dos extratos e da nota técnica do concedente), cabe considerar que a inexecução – ou, ante, execução imperfeita – das cartilhas não pode ser exigida à conta do recorrente.
9. Muito embora concorde com a conclusão associada à meta 5 – a saber, a impossibilidade de exigi-la sem que o Ministério tenha efetuado o respectivo repasse –, peço *venia* à douta Secretaria de Recursos para divergir da solução proposta para a meta 2.

II

10. A fim de elucidar os motivos da condenação em débito, cumpre revisitar as constatações que deram causa à tomada de contas especial, constantes da Nota Técnica DFLOR nº 42/2009, do Ministério concedente (peça 33, p. 29-31):

“Meta 2 — Etapa/fase 2.1: os resultados para esta etapa/fase são inexistentes, pois não consta a relação de informações levantadas em órgãos governamentais para os cinco biomas e seus comprovantes: relatório diagnóstico, com a relação de instituições consultadas, metodologia de trabalho e conclusões.

Meta 2 — Etapa/fase 2.2: embora o mapa do Assentamento Sepé Tiaraju tenha sido apresentado, este não atende plenamente a etapa, ou seja, gerar informações com base no diagnóstico das trilhas. Desta forma, espera-se mais informações (ocupação do solo, problemas ambientais, conservação dos recursos naturais, fragmentos florestais, espécies de interesse/uso, entre outras) do que a simples apresentação do mapa.”

11. Todavia, examinando as contas até então prestadas, a unidade técnica (então Secex-8) concluiu que (peça 36, p. 45 - grifei):

*“3.2.3 Infere-se também que a CONCRAB não comprovou a utilização de R\$ 58.800,00, relativos às metas 2 e 5, o que corresponde a cerca de 12% dos recursos totais do Convênio, previstos no Plano de Trabalho. Esse valor constitui o débito, porque **não foi possível verificar o nexo causal entre os pagamentos autorizados pela CONCRAB, com recursos do convênio em questão, e os serviços ditos como parcialmente realizados**, relativos às metas 2 e 5.*

3.2.4 Como não foi comprovado o regular emprego dos recursos do convênio, referentes às metas 2 e 5 e aos produtos mencionados, a saber: levantamento realizado no Assentamento Sepé Tiaraju, conforme item 3.1.5, e versão preliminar da cartilha objeto da meta 5, o débito restou caracterizado por ausência de prestação de contas nesta TCE.”

12. O acórdão condenatório (peça 37, p. 13-14), a outro passo, rejeitou as razões de defesa com fundamento no seguinte considerando:

“Considerando que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, em conjunto e confronto com os extratos bancários fornecidos pelo Banco do Brasil e demais peças processuais, não conseguiram elidir a irregularidade questionada, ficando patente a ausência de comprovação do regular emprego dos recursos referentes às metas 2 e 5 do plano de trabalho integrante do convênio pactuado, razão pela qual foi apurado um débito em favor da União no valor original de R\$ 58.800,00 (cinquenta e oito mil e oitocentos reais).”

13. Reconstituindo em linhas gerais os fatos, percebo que:

- as metas 2 e 5 foram parcialmente realizadas, não tendo o Ministério se contentado com seu conteúdo;

- ao analisar extratos bancários, a unidade técnica (extinta Secex-8) conclui pelo rompimento do nexo entre os repasses e os desembolsos havidos no âmbito das metas 2 e 5;

- ao interpor o presente recurso, o Sr. Milton José Fornazieri traz elementos que comprovam a execução física da meta 2, qual seja, o documento “A questão florestal em assentamentos rurais” (peça 119, p. 7-128), contendo informações sobre o Assentamento Sepé Tiaraju (embora não caiba a este *parquet* avaliar se as informações ali contidas satisfazem os requisitos técnico-ambientais reclamados pelo concedente); e

- no mesmo recurso sob análise, alega que a terceira parcela do convênio, que serviria para custear as cartilhas objeto da meta 5, não lhe fora repassada, prejudicando o cumprimento desse produto.

14. Pondero, outrossim, que inobstante a execução física da meta 2 possa, em tese, ser considerada satisfatória (abstraindo o critério qualitativo apontado pelo concedente), ainda assim a execução financeira permanece conspurcada pela não comprovação do nexo entre a transferência federal e os dispêndios realizados.

15. Dessarte, reitero os termos do parecer anterior (peça 37, p. 11), opinando pela preservação do Acórdão nº 2191/2015-2ª Câmara em seus próprios termos, ante a permanência de débito no valor de R\$ 58.800,00, referente à importância repassada – que, malgrado os esforços da Secex-8, não puderam ser correlacionados com os gastos efetuados no bojo do Convênio 2005CV000008.

16. Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com a vênias devidas, dissente da proposta formulada pela unidade técnica, opinando por que o Tribunal mantenha inalterado o Acórdão nº 2191/2015-2ª Câmara, conhecendo e denegando o Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Milton José Fornazieri (peça 119). [...]”

É o Relatório.