



TC 029.923/2014-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Responsável: Erbertes Almeida Campos, (CPF 210.077.052-72), Wellington de Azevedo Leite, (CPF 677.948.402-44) e Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura (CNPJ 84.091.545/0001-40)

Advogado ou Procurador: Renan Rufino Rocha da Silva, OAB/AM 9692 (peça 18, 24 e 33).

Proposta: fixação de novo prazo

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em desfavor do Sr. Erbertes Almeida de Campos e da Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura (Aspac), respectivamente administrador e entidade convenente, em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados por força do Convênio 700232/2008 (Siconv 6350/2008), no âmbito do Programa de Promoção de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA, no valor glosado de R\$ 103.180,80.

HISTÓRICO

2. O convênio teve por objeto “a prestação de assistência técnica e extensão rural a grupos de mulheres agricultoras e ribeirinhas dos municípios de Itacotiara, Itapiranga e Silves, no estado do Amazonas, através de capacitação voltada à agroecologia, manejo do pescado, agroindústria e ecoturismo comunitário, visando o seu aperfeiçoamento nas áreas produtivas e de comercialização” (peça 3, p. 26).

3. Os recursos previstos para o convênio foram orçados no valor total de R\$ 242.490,80, sendo R\$ 211.420,80 à conta do concedente, e R\$ 31.070,00 de contrapartida do convenente (peça 3, p. 32-34):

4. A parte do concedente foi planejada em três parcelas, das quais apenas uma foi liberada no valor R\$ 103.180,80, mediante a ordem bancária 20090B809196, com ingresso na conta bancária em 24/11/2009 (peça 39, p. 157).

5. A vigência inicial foi de 30/12/2008 até 30/12/2009 (peça 3, p. 32). Sofreu duas prorrogações de prazo, sendo a última até 31/1/2012 (peça 3, p. 253 e 279).

6. O responsável foi notificado para prestar contas em 18/11/2011 (peça 3, p. 297 e 309) e em 5/1/2012 (peça 3, p. 301 e 327).

7. O Relatório de Tomada de Contas Especial 6/2012 concluiu pelo inadimplemento integral do convênio ante a ausência de qualquer documentação comprobatória da execução do objeto (peça 4, p. 16–23).

8. Os responsáveis foram inscritos na conta Diversos Responsáveis no Siafi, mediante a nota de lançamento 2012NL000190 em 16/5/2012 (peça 3, p. 387).

9. O Certificado de Auditoria 1235 (peça 4, p. 48) e o parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 4, p. 49) concluíram pela irregularidade das contas. Consta o pronunciamento ministerial atestando haver tomado conhecimento (peça 4, p. 54).

10. A instrução inicial propôs a citação imediata dos responsáveis solidários Srs. Erbertes Almeida Campos, presidente da Aspac entre 25/1/2008 a 9/4/2010 e signatário do termo de convênio, e Wellington de Azevedo Leite, presidente a partir de 9/4/2010, além da própria Aspac (peça 10).

11. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa. A instrução anterior propôs o envio ao órgão concedente para que emitisse parecer conclusivo sobre a documentação apresentada a título de prestação de contas (peça 50), no que foi acatado pelo Ministro Relator, emitindo-se o Acórdão 11502/2016 - TCU - 2ª Câmara (peça 55).

12. Feito monitoramento do acordão, aprecia-se nesta instrução o parecer conclusivo do órgão concedente, em conjunto com as demais informações presentes nos autos.

EXAME TÉCNICO.

13. Em cumprimento ao item 1.7.2.2. do Acórdão 11502/2016 - TCU - 2ª Câmara, o qual determinou a esta Secex/AM o monitoramento da determinação contida no item 1.7.1 do referido acordão, procede-se a análise das informações constantes nos autos até o momento.

(...)

1.7. Determinar:

1.7.1. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, analise a documentação encaminhada ao TCU pelos Srs. Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite, e pela Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura, a título de prestação de contas do Convênio nº 700232/2008 (Siconv nº 6350/2008: Processo 55000.000997/2012-31) firmado com a Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura (Aspac), emitindo o seu parecer conclusivo quanto à regularidade, ou não, da execução da avença, nos termos do art. 60 da então vigente Portaria Interministerial CGU-MF-MP nº 127/2008 e da cláusula décima terceira do termo de convênio, encaminhando ao TCU as suas conclusões ao final do referido prazo;

1.7.2. à Secex/AM que:

(...)

1.7.2.2. promova o monitoramento da determinação contida no item 1.7.1 deste Acórdão;

14. Em análise da documentação encaminhada, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil da Presidência da República envia o Ofício 554/2017, de 26/6/2017, informando que o Parecer Técnico 64/2017 concluiu que a Aspac não conseguiu comprovar efetivamente a execução física de todas as atividades com o recurso disponibilizado, assim como não foi identificada a utilização da sua contrapartida e que avaliando os resultados obtidos a partir da documentação apresentada, os quais não foram atingidos conforme pactuado no Plano de Trabalho aprovado e conseqüentemente não houve atingimento do objeto pactuado, recomenda a reprovação da execução física do convênio e glosa integral do valor repassado (peça 65).

Análise

15. Em que pese o parecer do órgão concedente pela reprovação das contas, a análise da documentação reflete a real execução do objeto. O parecer do órgão concedente não vincula a conclusão do controle externo. Os comprovantes de despesa possuem características fidedignas à forma e ao conteúdo e indicam atividades realizadas entre dezembro de 2009 a maio de 2010 que são suficientes para concluir pela execução parcial do objeto do convênio.

16. É certo que faltam alguns procedimentos burocráticos para a mais perfeita demonstração da execução, como a identificação do número do convênio nos comprovantes e a não apresentação de demonstrativos próprios à prestação de contas, o que, de fato, dificulta a análise. Porém, essas

falhas precisam ser consideradas caso a caso para que se evite rigidez ou flexibilização exagerada, mas é de notar que se está tratando de associação a atuar em uma pequena cidade do Amazonas, onde não há os mesmos meios dos grandes centros.

17. Da leitura do minucioso relatório do concedente extrai-se que essas falhas formais foram decisivas no parecer reprovativo. Mas, em busca da verdade material, necessário abstraí-las, porque o conjunto probatório apresentado é suficiente para demonstrar o nexo de causalidade entre as atividades do convênio e os recursos repassados.

18. Ante a essa discordância, necessário analisar nesta instrução as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e que constituem as peças 39 a 40 para a Aspac, peças 41 e 42 para o Sr. Erbetes Almeida Campos e peça 43 para o Sr. Wellington De Azevedo Leite.

19. As alegações de defesa são de mesmo teor, apresentadas por um mesmo patrono, diferenciando-se apenas no quesito da justificativa pela omissão inicial em prestar contas em relação aos Srs. Erbetes Almeida Campos e Wellington De Azevedo Leite. As alegações foram em resumo:

Alegações comuns de Aspac, Erbetes Almeida Campos e Wellington De Azevedo Leite:

19.1. Informa que quando da assinatura do convênio (ano de 2008) o presidente da Associação era o Sr. Erbetes Almeida Campos, e, por sua vez, já no curso do projeto (dezembro/2009 até maio/2010) o presidente era o Sr. Wellington de Azevedo Leite.

19.2. Esclarece que o convênio teve funcionamento eficaz e regular entre dezembro de 2009 e maio de 2010, sendo posteriormente paralisado, em comum acordo entre a diretoria da Aspac e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

19.3. Diz que além do valor inicialmente disponibilizado pelo Convênio (R\$ 103.180,80), houve um crédito de R\$ 1.200,00, equacionando o valor total de R\$ 104.380,80.

19.4. Acrescenta que entre os meses de dezembro de 2009 e maio de 2010, as notas fiscais, relatórios, recibos e todos os documentos devidamente indicados e detalhados seguem em anexo nesta defesa, totalizam o valor de R\$ 103.972,40, observa-se uma diferença mínima de R\$ 111,40.

19.5. Mesmo com estrutura insuficiente, expediu cartas-convites para coleta de preço, datadas de 2008, demonstrando boa-fé da diretoria da Aspac.

19.6. Afirma que a inauguração do projeto ocorreu nos dias 12 e 13 de dezembro de 2009, comunicando a diversas comunidades dos Municípios de Silves, Itapiranga e Itacoatiara/AM.

19.7. Indica que consta no relatório parcial da primeira etapa os encontros realizados para preparação do projeto, bem como os primeiros resultados do início de sua execução.

19.8. Encaminha documentação a título de prestação de contas, com disponibilização do extrato bancário, acompanhado da conciliação bancária e comprovação documental das despesas.

19.9. Pugna para que sejam excluídos do polo passivo o Sr. Erbetes Almeida Campos, pelo fato de que durante a execução não era mais presidente da associação, e Sr. Wellington de Azevedo Leite, então presidente durante o funcionamento do convênio (dezembro/2009 até maio/2010), pelo fato de que não possui mais vínculo efetivo e que a Aspac deve ser responsabilizada de forma integral pelo dever de prestar contas.

Erbetes Almeida Campos:

19.10. Informa que foi o responsável pela assinatura do convênio em 2008, não podendo ser responsabilizado durante a sua execução (dezembro 2009 a maio 2010), pois não era mais o presidente. Todos os documentos da associação estavam em poder da própria e serão devidamente apresentados.

19.11. Diz que de acordo com o que soube na época, não foi possível a prestação de contas em

razão da falta de pessoal capacitado e pela ausência de uma "assessoria" disponibilizada pelo convênio.

19.12. Afirma que houve acordo entre a Aspac e o MDA para paralisar o prosseguimento do projeto, uma vez que a associação não contava com profissionais suficientemente capacitados para suprir as exigências para o regular andamento, o que resultou na não liberação das duas parcelas restantes (apenas a primeira foi liberada), que totalizavam a quantia de R\$ 138.959,20.

Wellington De Azevedo Leite:

19.13. Esclarece que era presidente da associação durante a execução do convênio e buscou ajuda junto ao Siconv para prestação de contas, entretanto não logrou êxito, mas todos os documentos serão devidamente apresentados pela Aspac, pois não possui mais vínculo efetivo.

19.14. Afirma que havia inabilidade técnica de gerenciar um projeto audacioso com um volume de receita considerável, contando com a participação dos próprios moradores do município de Silves/AM.

19.15. Pediu para paralisar o prosseguimento, uma vez que não contava com profissionais capacitados, o que demonstra claramente a boa-fé do defendente.

19.16. Solicitou tempo hábil para reunir os documentos, não se omitindo, mas não conseguiu apoio esperado ao buscar ajuda junto ao Siconv, a fim de organizar a documentação que em sua grande maioria é manual e arcaica, conforme pode-se observar da documentação ora encaminhada.

Análise

20. A cotação de preço revela intenção em certificar que os preços fossem conhecidos previamente à execução (peça 39, p. 15-92). Também resta comprovado que o projeto teve início efetivo, mediante a comunicação às comunidades beneficiárias (peça 329, p. 119-139). O relatório parcial da primeira etapa comprova atividades realizadas com a primeira e única parcela repassada (peça 39, p. 140-155).

21. Quanto aos comprovantes de despesas, não devem ser considerados isoladamente com suas falhas de forma, mas em conjunto. Por exemplo, lista de presença em cursos e seminários feitas à mão podem ser inapropriadas na forma, mas, no caso concreto, demonstram com razoável segurança sua fidedignidade. Com rigor, seria mesmo estranho encontrar listas de presença sofisticadas em um evento realizado em um ambiente sabidamente com pouca estrutura administrativa. O mesmo pode-se dizer de recibos manuais e notas fiscais não eletrônicas, como também de relatórios escritos de próprio punho, conforme os documentos referentes a março de 2010, por exemplo (peça 40, p. 70-110).

22. Portanto, ao contrário do parecer reprovativo do concedente, a documentação apresentada a título de prestação de contas pode ser acatada como suficiente para demonstrar a real execução do convênio, porque os comprovantes de despesas contêm indícios de fidedignidade suficiente.

23. No entanto, dois aspectos remanescentes merecem reprovação. Primeiro, os comprovantes somam valor menor do que o valor repassado, necessitando a devolução do saldo. Segundo, a contrapartida foi executada em valor menor do que o ajustado, necessitando o ressarcimento à União da parte proporcional ao objeto executado. Convém esclarecer que o convênio não chegou a termo, sendo interrompido com apenas uma parcela repassada de um total de três parcelas.

24. Quanto a falta de comprovação de parte das despesas, os comprovantes ora apresentados indicam a seguinte execução financeira, conforme análise contida nos itens 25 a 74 do parecer do órgão concedente (peça 65, p. 8-22), em conjunto com as informações do extrato e conciliação bancária (peça 39, p. 156-160):

Mês	Valor (R\$)	Comprovantes
dez/09	19.330,10	peça 39, p. 161-162 peça 40, p. 1-20
jan/10	12.640,00	peça 40, p. 21-35
fev/10	18.602,90	peça 40, p. 36-69
mar/10	20.475,90	peça 40, p. 70-123
abr/10	12.786,00	peça 40, p. 124-147
mai/10	15.936,00	peça 40, p. 148-168
	99.770,90	

25. Porém, foi repassada a quantia de R\$ 103.180,80. Não havendo qualquer justificativa para a diferença, necessário a devolução do saldo no valor de R\$ 3.409,90 (R\$ 103.180,80 – R\$ 99.770,90), cuja data base deve ser a do crédito em conta bancária do repasse, em 24/11/2009 (peça 39, p. 157).

26. Quanto à contrapartida, nota-se que o objeto foi parcialmente alcançado e pode ser considerado útil ao que se avençou. Nesses casos, é preciso manter a proporcionalidade dos recursos inicialmente acordada no termo de convênio, conforme a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 620/2014-TCU-2ª Câmara, rel. José Jorge; 5.147/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Raimundo Carreiro; 1.902/2015-TCU-2ª Câmara, rel. André De Carvalho; 2.423/2015-TCU-2ª Câmara, rel. André De Carvalho; 7.472/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler e 7.610/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues).

27. Consultando o programa de trabalho do convênio, consta o item “12. *Contrapartida. Do Valor do projeto, nossa entidade entra com uma contrapartida de R\$ 31.070,00 que corresponde 13% do valor total do Projeto, que perfaz uma soma de R\$ 242.140,48*” (peça 39, p. 94). Portanto, a Aspac deve devolver à União o valor de 13% do total executado e comprovado que foi de R\$ 99.770,90. Assim, deve devolver a quantia de R\$ 12.970,22 (R\$ 99.770,90 x 13%). A data base deve corresponder à do crédito em conta bancária da parcela recebida em 24/11/2009. Deve-se considerar três créditos que aparecem como depósito em conta bancária. Embora não alegado pelos responsáveis, mas na falta de outra informação ou justificativa nos autos, esses créditos podem ser aceitos como contrapartida realizada: R\$ 200,00 em 9/3/2010, R\$ 400,00 em 11/3/2010 e R\$ 600,00 em 7/4/2010 (peça 39, p. 156-160).

28. Quanto à justificativa pela omissão inicial no dever de prestar contas, na ausência de outra documentação nos autos, mantem-se os períodos de responsabilidade pela gestão estabelecidos na instrução inicial da seguinte forma (peça 10, p. 5):

32. Conseqüentemente, devem ser incluídos como responsáveis solidários os Srs. Erbertes Almeida Campos, CPF 210.077.052-72, presidente da Associação no período de 25/1/2008 a 9/4/2010 e signatário do termo de convênio, e Wellington de Azevedo Leite, CPF 677.948.402-44, presidente da associação a partir de 9/4/2010.

32.1. Os períodos de gestão foram extraídos dos bancos de dados da Secretaria de Receita Federal (peça 7), cabendo aos responsáveis em sede de defesa a contestação das respectivas citações. - SECEX-AM

29. Com a documentação ora apresentada, sabe-se que atos de gestão ocorreram entre novembro de 2009 a maio de 2010, portanto, ambos os presidentes devem responder por esses atos, uma vez que seus mandatos abrangeram esse período, solidariamente com a própria associação. Mas, a omissão inicial no dever de prestar contas deve recair apenas sobre o Sr. Wellington de Azevedo

Leite porque era o presidente da associação durante a expiração do prazo de prestação de contas que se deu em 31/1/2012, conforme o 2ª termo aditivo (peça 3, p. 279).

30. A justificativa para a omissão inicial trazida pelo Sr. Wellington de Azevedo Leite merece acolhida de forma excepcional, embora se trate de irregularidade. Novamente se deve considerar o caso concreto para perceber que havia a mudança para o Siconv como meio de prestação de contas, conforme constou no trecho do ofício de cobrança encaminhado pelo concedente (peça 3, p. 297):

1. Em observância ao Decreto 7.592, de 28 de outubro de 2011, o qual determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrado com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto n 7568 de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências, solicito que sejam registradas no SICONV todas as informações referentes à execução financeira do convênio, sendo estas: licitações, contratos, documento de liquidação, pagamentos, ingresso de recurso, relatório de execução, edital de aviso da licitação, ata, propostas, contratos, comprovantes fiscais das despesas, dentre outros, incluindo, ainda, na opção "Anexos" os extratos bancários da conta corrente e da aplicação financeira, desde o recebimento dos recursos até a data final comprovada.

31. Esse período de transição ao Siconv não foi totalmente pacífico para muitas entidades, uma vez que se necessitava de recursos computacionais mais avançados, pois toda a documentação dá-se no âmbito informatizado. É plausível aceitar que a Aspac apresentasse dificuldades operacionais, haja vista sua estrutura administrativa e tecnológica, lembrando que sua atuação é em pequeno município no interior do Amazonas.

32. Embora seja de esperar do responsável outra atitude diante de eventuais dificuldades tecnológicas e de conhecimento alegadas ou que apresentasse a prestação de contas por outro meio, é mais prudente conceder, nesse caso concreto, certa flexibilidade à omissão, até porque ao ser chamado no âmbito desta tomada de contas especial, a associação apresentou a documentação comprobatória. Assim, somos por acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Wellington de Azevedo Leite no que diz respeito a sua inicial omissão no dever de prestar contas.

33. Quanto às condutas dos Srs. Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite reconhece-se o quadro a indicar boa-fé dos responsáveis, uma vez que a documentação foi apresentada e não há indícios de locupletamento. No tocante à conduta da Aspac, não há como inferir boa-fé, pois, pessoa jurídica de direito privado. No entanto, no âmbito deste Tribunal, o reconhecimento de boa-fé não exime o ressarcimento do débito remanescente, mas abre novo prazo para que os responsáveis possam recolher o valor devido apenas de forma corrigida, sem juros ou multa.

CONCLUSÃO

34. Em face da análise promovida nos itens 28-32 propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas por Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite quanto à omissão inicial no dever de prestar contas.

35. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé em suas condutas, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que constam dos autos elementos que permitem reconhecê-la, conforme item 33. Assim, em não havendo outra irregularidade nas presentes contas, propõe-se que sejam rejeitadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura, Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite, uma vez que foram suficientes para elidir parcialmente o débito a eles atribuídos, remanescendo parcelas do débito referente à falta de comprovação de despesas e não execução da contrapartida, no termos da proposta de encaminhamento, fixando-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida, acrescida de atualização monetária, ao cofre credor, conforme disposto no art. 202, § 3º, do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o seu encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator, com a seguinte proposta:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas por Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite quanto à omissão inicial no dever de prestar contas;

b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura (CNPJ 84.091.545/0001-40), Erbertes Almeida Campos (CPF 210.077.052-72) e Wellington de Azevedo Leite (CPF 677.948.402-44);

c) fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno, para que Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura e os Srs. Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite efetuem, solidariamente, e comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia a seguir especificada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.409,90 (D)	24/11/2009
12.970,22 (D)	24/11/2009
200,00 (C)	9/3/2010
400,00 (C)	11/3/2010
R\$ 600,00 (C)	7/4/2010

Valor atualizado até 8/3/2018, sem juros: R\$ 25.052,08

d) informar a Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultura e aos Srs. Erbertes Almeida Campos e Wellington de Azevedo Leite que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992, bem como à aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei 8.443/1992.

Secex/AM, em 8/3/2018.

(Assinado eletronicamente)

Theuryn Saches Loureiro Figueiredo
AUFC – Mat. 3071-6