

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 007.579/2014-4

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Ministério do Meio Ambiente (vinculador)

Responsáveis: Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (68.342.435/0001-58); Francisco Dal Chiavon (386.199.899-87); Milton Jose Fornazieri (566.339.040-53)

Representação legal: Diego Vedovatto (87746/OAB-RS) e outros, representando Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil e Milton Jose Fornazieri.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS PROBATÓRIOS. RECURSOS APLICADOS POR MAIS DE UM GESTOR. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. CITAÇÃO. REVELIA. DÉBITO. MULTA

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução (peça 53), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 54 e 55) e, com ressalvas, do MPTCU (peça 56).

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, em desfavor dos Srs. Francisco Dal Chiavon, Milton José Fornazieri e da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - Concrab, em razão da impugnação parcial das despesas relativas ao Convênio 32/2004 (SIAFI 522.804), que teve por objeto a implementação do Projeto “Fomento ao Resgate, Conservação e Uso da Agrobiodiversidade com Enfoque Agroecológico nos Assentamentos de Reforma Agrária”, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 184-190) e Instrumento Contratual (peça 1, p. 168-182).

2. A instauração da presente TCE foi materializada em razão de irregularidades como a não apresentação de extratos de aplicação financeira, o pagamento de tarifas bancárias e juros, a não apresentação de homologação e adjudicação de licitação, entre outras, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 124.676,22, que atualizado monetariamente e acrescido de juros legais no período de 25/5/2007 a 14/9/2017 atingiu a importância de R\$ 375.461,51.

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na Cláusula Terceira do Termo de Convênio (peça 1, p. 174), foram previstos R\$ 270.880,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 225.240,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 45.680,00 corresponderiam à contrapartida.

4. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas mediante as ordens bancárias 2005OB901112, de 5/5/2005 (peça 1, p. 202) e 2007OB900945, de 25/5/2007 (peça 2, p. 176) no valores de R\$ 100.854,00 e R\$ 124.386,00, respectivamente, tendo sido devolvidos R\$ 2.733,60 em 9/6/2008. O ajuste vigeu no período de 27/2/2004 a 31/12/2007, com prazo final para apresentação da prestação de contas de até 2/3/2008, conforme Cláusula Quarta (peça 1, p. 176) e Quarto Termo Aditivo (peça 2, p. 141-143).

5. No Relatório do Tomador de Contas Especial 4/2011 (peça 10, p. 214-230), no qual os

fatos estão circunstanciados, restou caracterizada a responsabilidade solidária dos Srs. Francisco Dal Chiavon, Milton José Fornazieri e da Concrab, em razão da impugnação parcial das despesas relativas ao citado convênio, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 124.676,22, que atualizado monetariamente e acrescido de juros legais no período de 25/5/2007 a 31/12/2010 atingiu a importância de R\$ 213.302,56.

6. O Relatório de Auditoria 1486/2013 (peça 10, p. 258-260) da Controladoria Geral da União retrata as questões relatadas no Relatório do Tomador de Contas, responsabilizando solidariamente os responsáveis acima citados pela quantia mencionada. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluem pela IRREGULARIDADE das contas (peça 10, p. 262-263). O Pronunciamento Ministerial atesta ter tomado ciência das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU/PR (peça 10, p. 268).

7. Durante a fase interna da TCE, os agentes responsáveis foram notificados da instauração do processo e tiveram oportunidade de apresentação de informações e justificativas em relação à cobrança do débito. Os Srs. Francisco Dal Chiavon, Milton José Fornazieri e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - Concrab foram notificados pelos documentos e avisos de recebimento constantes da peça 10, p. 8-12, 20-23, 66-86 e 154-200, porém não se manifestaram.

8. Ao ingressar o feito no TCU, na análise preliminar (peça 12), esta unidade técnica verificou que, quanto à quantificação do dano, embora tenha havido emissão de parecer favorável em relação à execução física do convênio, conforme Parecer Técnico 1, de 26/3/2009 (peça 9, p. 145-155), os apontamentos feitos no item 6 do Parecer 50 DIAC/SPOA/MMA, de 12/5/2009 (peça 9, p. 161-170), que tratou da verificação financeira das contas apresentadas, indicaram a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos e a necessidade de serem sanadas pendências. Nesse sentido, concluiu que não houve comprovação de que os recursos para a consecução das atividades realizadas pela Concrab advieram integralmente do convênio sob análise.

9. Ainda na análise preliminar, restou constatado que, de acordo com a Coordenação Geral de Gestão Financeira e Contabilidade do MMA, conforme Parecer 100/2009 – DIAC/CGFC/SPOA/SECEX/MMA (peça 10, p. 32-40), que fundamentou a não aprovação total da prestação de contas, as irregularidades apontadas foram as seguintes:

- a) R\$ 848,97 – não apresentação dos extratos da aplicação financeira relativo ao período de janeiro a junho de 2008;
- b) R\$ 24.202,42 – pagamentos de tarifas bancárias, juros e quitação dos cheques 850005, de 24/3/2006, e 850006, de 10/4/2003, sem comprovação da realização de despesas relacionadas ao objeto do convênio;
- c) R\$ 25.240,00 – valor pago a maior que o valor licitado relativo à contratação da Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais de Assentamentos da Reforma Agrária – Cooperar. Não foi apresentada homologação e adjudicação da licitação, juntamente com o resultado do pedido de cotação, o contrato e o produto referente à contratação da cooperativa de trabalho em assessoria às Empresas Sociais de Assentamentos da Reforma Agrária – Cooperar. Conforme documentação analisada consta o Termo de homologação e de adjudicação da Carta Convite 6/2006 no valor de R\$ 60.000,00, no entanto, o valor total pago à empresa é de R\$ 85.240,00;
- d) R\$ 19.807,19 – não apresentação de documentação comprobatória das despesas quitadas com cheques 850001, no valor de R\$ 18.907,19, de 30/6/2005; e 850003, no valor de R\$ 900,00, de 4/7/2005, em afronta ao art. 20 da IN/STN 1/1997.
- e) R\$ 18.907,19 - não apresentação da justificativa sobre a não realização de procedimento

licitatório para a aquisição de passagens aéreas, quando do deslocamento dos participantes do Seminário Nacional para Monitoramento e Avaliação da implantação dos CIMAs ocorrido na cidade de Cajamar/SP no período de 28 a 30/6/2005 e 1/7/2005, considerando que os gastos ultrapassaram o limite previsto na alínea “a”, inciso II, art. 23, c/c inc. II, art. 24 da lei 8.666/1993;

f) R\$ 456,40 – não apresentação dos comprovantes de recolhimento do ISS (R\$ 168,00), IR (R\$ 84,00) e PIS/COFINS (R\$ 204,40), conforme desconto constante da nota fiscal 000465, de 1/7/2005, da Cooperinca;

g) R\$ 12.158,99 – não apresentação da documentação referente aos procedimentos de seleção realizados para contratação de serviços, e, ainda, os comprovantes de recolhimento de encargos (IRRF e INSS), descontados nos Recibos de Pagamentos dos favorecidos;

h) R\$ 1.680,00 – não apresentação de justificativas quanto ao pagamento de pessoas cujos nomes não constam na lista de presença das atividades de “implantação dos Centros de Irradiadores de Manejo da Agrobiodiversidade – CIMAs” realizado na cidade de Mossoró/RN, no período de 30/8 a 5/9/2007, conforme recibos de pagamento em favor de Adimisson Nobre Cavalcante (850317), José Balduino de Oliveira (091188), Kamila Juliana Martins dos Santos (091199), Luande Correia Botelho (091200), Alessandra Rodrigues de Lima (091204), Flavio Marcelo Carvalho (091205), Valmir Viana da Silva (091206) e Genilda Maria Viana da Silva (091207);

j) R\$ 20.017,00 – não apresentação dos resultados dos pedidos de cotação referentes às contratações de prestadores de serviços (nome/recibos/valores);

k) R\$ 458,16 – não apresentação dos comprovantes de recolhimento de encargos, com identificação dos respectivos beneficiários, realizados com os cheques 091193 (R\$ 36,58), 091194 (R\$ 192,50), 091195 (R\$ 36,58) e 091196 (R\$ 192,50).

10. O não atendimento dos itens acima indicados inviabilizou por completo a análise financeira da prestação de contas, considerando que ao tomador de contas não seria facultado presumir qual o destino que trilhou os recursos repassados, o que haveria de ser demonstrado formalmente pelo conveniente na prestação de contas, conforme determina o art. 28 da IN/STN 01/1997.

11. Dessa forma, a não apresentação da documentação exigida levou à impossibilidade de aprovação da prestação de contas com a impugnação parcial das despesas, restando claro que a Conveniente não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados mediante o Convênio 32/2004. Sendo assim, esta unidade técnica propôs, pelo valor do débito indicado, a citação solidária da Concrab, na pessoa do seu representante legal, por ser o beneficiário dos recursos, e dos Srs. Francisco Dal Chiavon e Milton José Fornazieri, representantes da entidade à época dos fatos (peça 12).

EXAME TÉCNICO

12. Em cumprimento ao Despacho do Secretário da SecexAmbiental (peça 14), foram promovidas as citações dos responsáveis mediante Ofícios 606 a 608/2015/TCU/SecexAmbiental (peças 18 a 20), todos datados de 11/12/2015.

13. O Sr. Francisco Dal Chiavon foi regularmente citado (peça 24) e solicitou prorrogação de prazo para apresentar sua defesa (peça 25). O Sr. Milton José Fornazieri, responsável individual e, também, representante legal da entidade, por três vezes não foi encontrado (peças 22, 23, 28, 29, 30). No entanto, em 28/3/2016, por meio de seus procuradores subscritos, se apresentou espontaneamente aos autos para solicitar prorrogação de prazo de quinze dias para juntada de documentos (peça 37), cujo pedido foi deferido por este Tribunal por meio dos Ofícios 73 e 75/2016-TCU/SecexAmbiental (peça 49 e 50), datados de 1/4/2016.

14. Verificou-se que, apesar de terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados bem como terem efetuado pedidos de prorrogação de prazo, conforme atesta os expedientes que compõem as peças 24 e 37, os responsáveis não atenderam às citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas, mantendo-se revéis.

Revelia da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e dos Srs. Francisco Dal Chiavon e Milton José Fornazieri

15. Regularmente citados, os responsáveis não compareceram aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015-TCU-2ª Câmara, 2.685/2015-TCU-2ª Câmara, 2.801/2015-TCU-1ª Câmara, 4.340/2015-TCU-1ª Câmara e 5.537/2015-TCU-1ª Câmara).

17. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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.” Além disso, não há elementos nos autos que possam afastar a sua responsabilidade.

18. A referida exigência é fundamental para se confirmar a forma lícita da aplicação de recursos no convênio, pois, do contrário, a União poderia assumir o risco de aceitar despesas custeadas com outras fontes de recursos, que não a do Convênio em exame. Nesse sentido, a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio, o que não se verificou na presente prestação de contas.

19. Nesse sentido, considerando que os responsáveis não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proférir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, 2.455/2015-1ª Câmara, 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, 5.070/2015-2ª Câmara e 2.424/2015-TCU - Plenário.

20. Quanto à identificação dos responsáveis, constatou-se que o Sr. Francisco Dal Chiavon firmou o termo de convênio e quatro termos aditivos, recebeu as transferências de recursos, bem como realizou obrigações que lhe eram inerentes na condição de gestor no período de 27/2/2004 a 9/8/2007. O Sr. Milton José Fornazieri foi gestor do contrato no período de 10/8/2007 a 31/12/2007.

21. Em pesquisa à jurisprudência do TCU, conforme voto do Ministro Relator Guilherme Palmeira no Acórdão TCU 2.261/2005-Plenário, verificou-se que foi realizada auditoria com objetivo de apurar desvios de finalidade na utilização de recursos dos convênios celebrados com a União, tendo

sido concluído que a Concrab atua muito mais como agência de captação de recursos para financiamento de atividades de interesse de pessoas e demais organizações vinculadas aos chamados movimentos sociais, formais e informais, do que como agente próprio de execução de ações relativas a políticas públicas descentralizadas.

22. Assim, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação de multa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno.

CONCLUSÃO

23. Regularmente citados, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil-Concrab e os Srs. Francisco Dal Chiavon e Milton José Fornazieri não apresentaram alegações de defesa. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Diante da revelia e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24. Quanto à pretensão punitiva do TCU, conforme entendimento do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, considerou-se como data da ocorrência da irregularidade o prazo final para apresentação da prestação de contas. O ajuste tinha vigência no período de 27/2/2004 a 31/12/2007, com prazo final para apresentação da prestação de contas de até 2/3/2008, conforme Cláusula Quarta (peça 1, p. 176) e Quarto Termo Aditivo (peça 2, p. 141-143). Nesse sentido, a data de referência para a prescrição da pretensão punitiva ocorre em 2/3/2018 e o prazo prescricional foi interrompido pela citação dos responsáveis, conforme despacho do Secretário da Secexambiental em 25/11/2015 (peça 14).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Francisco Dal Chiavon (CPF: 386.199.899-87), presidente da Concrab no período de 27/2/2004 a 9/8/2007, e Milton José Fornazieri (CPF: 566.339.040-53), presidente da Concrab no período de 10/8/2007 a 31/12/2007, e condená-los, em solidariedade com a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - Concrab (CNPJ: 68.342.435/0001-58), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
123.776,22 D	25/5/2007
2.733,60 C	9/6/2008

Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 14/9/2017: R\$ 375.461,51

b) aplicar aos Srs. Francisco Dal Chiavon (CPF: 386.199.899-87) e Milton José Fornazieri (CPF: 566.339.040-53) e à Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil -

Concrab (CNPJ: 68.342.435/0001-58), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

d) autorizar o pagamento da dívida dos Srs. Francisco Dal Chiavon e Milton José Fornazieri e da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil - Concrab em até 36 parcelas mensais e consecutivas, condicionado ao requerimento pelos responsáveis, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Brasília, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

O Ministério Público diverge parcialmente para sugerir que cada gestor responda pelos recursos que efetivamente utilizou.