**TC 030.348/2013-7**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

**Responsáveis:** Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda (CNPJ 68.342.435/0001-58), Francisco Dal Chiavon (CPF 386.199.899-87)

**Procurador/advogado**: Rafael Modesto dos Santos, OAB-DF 43.179 (peça 19)

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), em desfavor de Francisco Dal Chiavon (CPF 386.199.899-87), ex-presidente da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. (Concrab).

2. Esta TCE objetiva a impugnação parcial de despesas no valor histórico de R$ 66.495,83 (data-base: 4/11/2004), devido a pagamentos não previstos no plano de trabalho, não recolhimento de parte do saldo da contrapartida e não aplicação dos recursos no mercado financeiro relativos ao Convênio 01.0076.00/2003 (Siafi 490774), de 18/12/2003, para implementação do projeto "Rede Nacional de Pesquisa em Agroecologia da Reforma Agrária", composta por quatro centros regionais de pesquisa, nos estados do Paraná, Sergipe, Espírito Santo e Maranhão.

## HISTÓRICO

3. Com o propósito de facilitar a compreensão dos principais fatos ocorridos, resume-se, a seguir, os acontecimentos que culminaram na instauração da presente TCE (peça 6, p. 1-5):

4. A Concrab apresentou solicitação de apoio e plano de trabalho para desenvolvimento do projeto, na sua versão final, em 11/12/2003 (peça 1, p. 17-28). O MCTI manifestou-se favorável ao pleito, conforme pareceres técnico e jurídico (peça 1, p. 5-7 e 51-57).

5. O plano de trabalho objetivava beneficiar potencialmente mais de 40.000 famílias e tinha por escopo, em linhas gerais, implantar alternativas de desenvolvimento para o meio rural, trabalhando o sistema produtivo, aliando a organização da produção com as tecnologias mais adequadas aos pequenos produtores rurais, respeitando as características de cada bioma e a realidade sócio cultural de cada comunidade beneficiada e visando produzir ciência e tecnologia adequadas à construção de um novo paradigma de desenvolvimento para o país (peça 1, p. 7).

6. O convênio foi celebrado em 18/12/2003 e sua vigência inicial seria de doze meses a partir da data de assinatura. No entanto foi prorrogado três vezes, de modo que o prazo final foi estendido para 31/10/2006 (peça 1, p. 85, 103-106, 131-133).

7. Os recursos previstos para implementação do objeto do convênio foram orçados em R$ 922.157,00, ficando estabelecido que o concedente participaria com R$ 761.860,00, enquanto o convenente ingressaria com a parcela de R$ 160.297,00, sendo R$ 48.297,00 em recursos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

financeiros e R$ 112.000,00 em instalações e equipamento, a título de contrapartida (peça 1, p. 17).

8. Os recursos financeiros foram liberados em única parcela, por meio das Ordens Bancárias 20040B904809, 20040B904810, 20040B904811 e 20040B904812, todas de 29/10/2004, creditadas no dia 4/11/2004, na conta corrente 4086-X, agência 1531-8, do Banco do Brasil (peça 1, p. 113, peça 3, p. 51).

9. Os recursos orçamentários ocorreram por conta dos programas de trabalhos 19.571.0461.3470.0004 – Expansão e Modernização da Infraestrutura de Pesquisa – Implantação de Centros de Capacitação Tecnológica no Estado do Maranhão e 19.571.0461.3470.0006 – Expansão e Modernização da Infraestrutura de Pesquisa – Implantação, Adaptação, Modernização e Recuperação de Centros Tecnológicos – Nacional (peça 3, p.84)

10. Em 21/11/2005, a Controladoria Geral da União (CGU) encaminhou ao MCTI o Relatório de Fiscalização 169929, relativo ao convênio em análise. Na ocasião, a CGU concluiu que as despesas realizadas até aquele momento foram efetivadas visando à consecução do objeto do convênio, porém foram identificadas as irregularidades a seguir resumidas (peça 1, p. 109-121):

a) ausência de aplicação financeira da integralidade dos recursos transferidos pelo MCTI, no período de 4/11/2004 a 29/3/2005. Em 30/3/2005, teriam sido aplicados R$ 500.000,00, restando ainda na conta do convênio R$ 248.367,46, e foram aplicados R$ 150.000,00 em 4/8/2005. Até o dia 13/9/2005, a aplicação dos recursos rendeu R$ 14.751,00 (peça 1, p. 115); e

b) pagamentos sem comprovação de despesas no total de R$ 18.168,09 (peça 1, p. 115).

11. Em junho de 2006, equipe técnica do MCTI efetuou visita de acompanhamento da execução do convênio, conforme Relatório de Visita datado de 17/6/2006 (peça 1, p.139-143). Nesta oportunidade, a equipe apontou as seguintes irregularidades:

a) ausência de aplicação financeira relativa à integralidade dos recursos recebidos, no período de novembro/2004 a março/2005, tendo sido aplicado o valor de R$ 500.000,00 em março/2005, mantendo-se o saldo remanescente em conta corrente para cobertura de eventuais despesas, e, em agosto/2005, teriam sido aplicados R$ 150.000,00 (peça 1, p. 141);

b) limite de cheque ouro empresarial vinculado à conta do convênio no total de R$ 500,00 (peça 1, p. 141);

c) aquisição de livros, material de consumo e contratação de serviços sem o devido procedimento licitatório das empresas Submarino S/A, Seg Tour Passagens e Wolf Seeds do Brasil S/A (peça 1, p. 141-143);

d) emissão de cheques ao portador sem comprovação das despesas, tendo sido efetuado apenas o indicativo da despesa na cópia do cheque sem maiores detalhes (peça 1, p. 143); e

e) pagamentos de despesas não previstas no plano de trabalho, por exemplo, locação de veículos e ônibus que totalizaram R$ 23.450,00 e despesas com combustíveis no total de R$ 25.231,40 (peça 1, p. 143).

12. Ante as irregularidades apontadas acima, em 28/7/2006, o MCTI solicitou da Concrab a apresentação de justificativas, por meio do Ofício 339/2006-CGRL (peça 1, p. 163). Somente em 1/6/2007, a Concrab apresentou resposta ao MCTI para as impropriedades apresentadas no Relatório de Visita de 17/7/2006 (peça 1, p. 175-234).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

13. O prazo para apresentar a prestação de contas final era sessenta dias do término da vigência, ou seja, 30/12/2006 (peça 1, p. 69). A informação financeira 158/2010 do MCTI noticia que a Concrab teria solicitado mais trinta dias de prorrogação no prazo para apresentar a prestação de contas final do convênio, pleito que fora atendido pelo Ministério. Informa ainda que o convenente apresentou prestação de contas final no dia 31/1/2007, por meio do Ofício 001/2007, contendo os documentos abaixo (peça 3, p.53):

a) cópia do plano de trabalho, termo do convênio e primeiro e segundo termo aditivo;
b) relatório de execução físico-financeira;
c) demonstrativo da execução da receita e despesa;
d) relação de pagamentos;
e) relação de bens;
f) conciliação bancária;
g) extrato bancário da conta corrente do período de 11/12/2003 a 31/7/2006; e
h) extrato da aplicação financeira resumido dos meses de janeiro a dezembro de 2005.

14. A análise técnica da prestação de contas concluiu que os resultados almejados com a parceria foram alcançados e que todas as metas previstas no projeto foram cumpridas, de modo que não haveria óbices de ordem técnica à aprovação do Relatório Final de Prestação de Contas da Concrab, consoante parecer técnico datado de 2/4/2007 (peça 1, p. 169-173).

15. A análise financeira preliminar da prestação de contas final resultou em diligência ao convenente, por intermédio do Ofício 460/2007-DCON, de 20/6/2007 (peça 1, p.235-237).

16. Em resposta, a Concrab enviou para o MCTI, por meio do Ofício 056/2006, a seguinte documentação: cópia dos extratos da conta corrente de agosto a outubro de 2006 (peça 1, p. 247-268), cópia dos extratos da aplicação financeira de maio/2005 a junho/2007 (peça 1, p. 269-333), relatório de execução físico-financeira (peça 1, p. 337-342), demonstrativo da execução da receita e despesa (peça 1, p. 345-346), guia de recolhimento e comprovante de devolução do saldo da conta corrente, no valor de R$ 50.179,75 (peça 1, p. 347-349) e comprovante de devolução das tarifas bancárias no valor de R$ 948,96 (peça 1, p. 351-357).

17. Em 29/9/2008, o MCTI solicitou documentos complementares ao convenente para subsidiar a análise financeira da prestação de contas final, bem como a devolução imediata da importância de R$ 39.743,99, já atualizada, relativa à atualização monetária pela não aplicação financeira do total dos recursos do convênio, no período de 4/11/2004 a 30/3/2005, e parcial, do período de 30/3/2005 a 4/8/2005, além de ter alertado o convenente de que a não regularização implicaria na inclusão do nome da entidade no Cadastro de Inadimplentes do SIAFI (Cadin), consoante Ofício 598/2008-CGRL (peça 1, p. 379-381).

18. O convenente solicitou prorrogação do prazo para atendimento das solicitações, pleito atendido pelo MCTI, que prorrogou o prazo por mais quinze dias a contar do recebimento da notificação, conforme Ofício 669/2008-CGRL (peça 1, 403).

19. Em 2/12/2008, o convenente encaminhou o Ofício 122/2008 acompanhado da documentação, a saber: cópia dos extratos da conta corrente do período de 29/6/2006 a 4/8/2006 e 31/10/2006 a 19/6/2007 (peça 2, p. 10-30 e peça 3, p. 4-44), cópia dos documentos fiscais e/ou comprovantes relativos aos pagamentos efetuados com os cheques 850005, 850007, 850015, 850022 e 850023 (peça 2, p. 32-149) e cópia dos despachos adjudicatório e de homologação das licitações realizadas no âmbito do convênio (peça 2. p. 200-278), bem como solicitou a prorrogação do prazo até 30/2/2009 para recolhimento da importância de R$ 39.743,99.

20. Em 16/2/2009, o MCTI comunicou à Concrab que a documentação enviada anteriormente não atendia por completo a sua solicitação e, visando subsidiar a análise financeira da prestação de contas final do convênio, solicitou: a) cópia dos extratos da conta corrente dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

períodos de 29/6/2006 a 4/8/2006 e 31/10/2006 a 19/6/2007; b) cópia dos documentos fiscais/comprovantes relativos aos pagamentos efetuados para os cheques 850001(R$ 600,00), 850002 (R$ 4.662,66), 850003 (R$ 1.541,00); demonstrativo da execução da receita e despesa, considerando os rendimentos da aplicação financeira, despesas com CPMF e tarifas bancárias até a data do recolhimento do saldo à conta única do Tesouro, ou seja, 19/6/2007; c) devolução da importância de R$ 41.878,95, relativa à atualização monetária pela não aplicação financeira do total dos recursos do convênio, no período de 04/11/2004 a 30/03/2005, e parcial, do período de 30/03/2005 a 04/08/2005, acrescido das despesas realizadas em desacordo com o Plano de Trabalho, referentes aos cheques 850005 (R$ 474,44), 850007 (R$ 286,08) (peça 3, p.56).

21. Em 20/3/2009, a Concrab encaminhou o Ofício 44/2009, reconhecendo a dívida de R$ 41.878,95 relativa a não aplicação dos recursos no mercado financeiro, e solicitou seu parcelamento em doze vezes. O MCTI informou ao convenente, conforme Aviso de Recebimento de 22/4/2009, que não tem competência para parcelar despesas decorrentes de transferências de recursos de convênios e solicitou o envio da documentação complementar para fins de análise da prestação de contas final, bem como a devolução de R$ 138.860,21 relativa à aplicação financeira não realizada já devidamente atualizada (peça 3, p. 56).

22. Ante a falta de apresentação da documentação solicitada e do recolhimento dos recursos devidos, o MCTI encaminhou ao ex-presidente da Concrab o ofício 642/2009, de 10/9/2009, solicitando a devolução integral dos recursos. Expediente que fora devolvido pelos Correios com a informação "desconhecido" (peça 3, p.57). Dessa forma, o MCTI efetuou a notificação por edital, nos dias 12/11/2010, 17/11/2010 e 18/2/2010 solicitando o recolhimento integral dos recursos recebidos e devidamente atualizados (peça 3, p. 58-59).

23. Em 1/3/2010, a Concrab enviou documentação complementar e informou que não dispunha de recursos em caixa para efetuar a devolução de R$ 41.878,95 relativa à não aplicação financeira dos recursos do convênio. O MCTI analisou a documentação enviada e concluiu pela não aprovação da prestação de contas, imputando ao concedente o débito abaixo (peça 3, p. 59-60):

| Origem do Débito | Valor Original |
|---|---|
| – Ausência de aplicação financeira dos recursos | R$ 42.877,22 |
| a) Despesas realizadas sem as devidas comprovações de suas aplicações:<br>Cheque / Data / Valor (R$)<br>850060 / 15/2/2006 / 2.253,00<br>850067 / 22/2/2006 / 15.997,00<br>850068 / 22/2/2006 / 3.383,00<br>850069 / 22/2/2006 / 1.049,24<br>**Total** / **22.682,24** | |
| b) Despesas em desacordo com o plano de trabalho:<br>Cheque / Data / Valor (R$)<br>850005 / - / 474,44<br>850007 / - / 286,08<br>**Total** / **R$ 760,52** | R$ 23.618,61 |
| c) Não devolução de R$ 213,20 relativo ao saldo da contrapartida não aplicado, o qual recalculado nos termos do inc. XIII do art. 7º da IN/STN/MF 1/97[1], corresponde ao montante de **R$ 175,85**; | |
| **Total** | **66.495,83** |

[1] Compromisso de o convenente recolher à conta do concedente o valor atualizado monetariamente correspondente ao percentual da contrapartida pactuada e não aplicada na consecução do objeto do convênio.

24. Nos dias 27 e 29 de abril de 2010, o MCTI notificou via edital o ex-presidente da Concrab informando-lhe que a prestação de contas final do Convênio 01.0076.00/2003 não foi aprovada, tendo em vista o não recolhimento aos cofres do Tesouro da importância de R$ 93.683,33 já atualizada relativa aos recursos não aplicados no mercado financeiro e das despesas efetuadas em desacordo com o Plano de Trabalho (peça 3, p. 64 e 70). E, em 31/8/2010, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

responsável foi inscrito no Siafi na conta de responsáveis, Nota de Lançamento 2010NL000205 (peça 3, p. 82).

25. O MCTI instaurou, em 3/9/2010, a TCE (Processo 01200.004290/2003-28), cujo Relatório do Tomador de Contas Especial 005/2010 aponta a ocorrência de débito pelo valor original de R$ 66.495,83, sendo R$ 42.877,22 por não aplicação dos recursos no mercado financeiro, que deveria ser atualizado no período de 4/11/2004 a 23/4/2010, e o valor de R$ 23.618,61 pelas despesas realizadas sem as devidas comprovações de sua aplicação e em desacordo com o Plano de Trabalho, acrescido do saldo da contrapartida não aplicada (R$ 175,85) (peça 3, p. 92), o que foi corroborado pelo Parecer do Tomador de Contas (peça 2, p. 433-435).

26. O Relatório de Auditoria 1068/2013, de 2/8/2013 (peça 3, p. 118-121), o Certificado de Auditoria 1068/2013, de 13/8/2013 (peça 3, p. 122) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1068/2013, de 15/5/2013 (peça 3, p. 123), concluíram pela irregularidade das contas. O Ministro de Estado competente atestou haver tomado conhecimento das conclusões por intermédio do Pronunciamento Ministerial de 4/10/2013 (peça 3, p. 82).

27. Dando seguimento ao processo, a SecexDesenvolvimento elaborou instrução preliminar (peça 6) com proposta de citar, solidariamente, o ex-presidente e responsável pela celebração e gestão do Convênio 01.0076.00/2003 (Siafi 490774) e a Concrab, para apresentarem alegações de defesa quanto às irregularidades supra mencionadas.

28. A citação do Sr. Francisco Dal Chiavon, ex-presidente, ocorreu pelo Ofício 664/2014-TCU/SecexDesen (peça 18) e suas alegações de defesa foram apresentadas em 6/10/2014 (peça 20).

29. A citação da Concrab foi feita pelo Ofício 528/2014-TCU/SecexDesen (peça 10) e a entidade não apresentou alegações de defesa, permanecendo revel.

## EXAME TÉCNICO: ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

30. Citação do Sr. Francisco Dal Chiavon em razão da (peça 18):

> Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio/MCTI 01.0076.00/2003 (Siafi 490774), firmado em 18/12/2003 com o MCTI, para execução do projeto "Rede Nacional de Pesquisa em Agroecologia da Reforma Agrária", tendo em vista: i) não aplicação financeira de recursos no montante de R$ 42.877,22 no mercado financeiro, os quais deveriam ter sido atualizados monetariamente no período de 4/11/2004 a 23/4/2010; ii) realização de despesas sem comprovação e em desacordo com o plano de trabalho no montante de R$ 23.405,41; iii) não devolução do saldo da contrapartida não aplicada, no montante de R$ 213,20.

**Alegações de defesa (peça 20)**

31. Com vistas a manter a fidedignidade das alegações apresentadas, os argumentos serão apresentados a seguir consoante organização das ideias acostadas aos autos à peça 20.

*Da prescrição quinquenal*

32. Inicialmente, referenciando a data de autuação da TCE neste Tribunal (29/10/2013) e a data da aprovação do convênio (18/12/2003), aduziu que a presente ação processual encontra-se prescrita. Baseou-se, para isso, no prazo prescricional de três anos das ações de reparação civil do novo Código Civil e alegou que essa interpretação já encontra defensores dentro do próprio Tribunal (trouxe como exemplo Acórdão 2549/2004-TCU-1ªCâmara).

33. Argumentou que não se pode admitir a existência da imprescritibilidade de ações no Tribunal de Contas, haja vista a própria logica processual e a segurança jurídica, e acrescentou que o presente processo não trata de cobrança de valores, mas da apuração de possíveis valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

devidos. Ainda seria fase processual e para ela deveria haver a incidência e intervenção da prescrição quinquenal, mesma lógica do processo administrativo.

34. Apresentou julgados que apontaram os seguintes entendimentos: (i) REsp 308.006/RS – defendeu a prescritibilidade dos ilícitos praticados por ex-dirigente do Banco Central; (ii) Acórdão 1.284/2005 – inexistindo prazo prescricional específico para a instauração de tomada de contas especial, aplica-se-lhe o prazo geral da prescrição administrativa; (iii) MS 25963/2008 – não pode o TCU, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de cinco anos.

35. Citou também que outros ministros, monocrática ou colegiadamente, também se pronunciaram favoravelmente ao reconhecimento da "prescrição administrativa" com prazo fixado em cinco anos, rejeitando a analogia às normas de Direito Civil.

*Das irregularidades*

36. Quanto à não aplicação financeira dos recursos, argumentou que não houve culpa, dolo ou má fé do aplicador, somente mera desobediência às formas legais. Para esses casos, e em havendo o cumprimento do objeto, alcance das metas e execução do convênio, o atraso na aplicação de recursos no mercado financeiro não configuraria ato de improbidade administrativa, sendo necessária a aprovação das contas, mesmo com algumas ressalvas.

37. Apresentou o Acórdão 332/2007-TCU-1ª Câmara, que entendeu que meras irregularidades que não acarretam prejuízo ao erário ou desvio de finalidade sem má fé ou dolo, culminando no cumprimento do objeto relativo aos convênios, não ensejam a aplicação máxima da lei de improbidade administrativa.

38. Concluiu que, mesmo que algumas irregularidades de forma tenham ocorrido, nenhum prejuízo houve ao erário, o objeto do convênio foi integralmente cumprido, não houve enriquecimento ilícito por parte do requerido e de nenhum gestor, bem como não houve má fé ou dolo na transação.

39. Acrescentou que, para possível responsabilização do agente, deve ser demonstrada sua culpa, dolo e/ou má fé, o que não houve, já que o suplicante nem ao menos participou dos atos executórios do convênio.

40. Assim, nos termos da jurisprudência pacificada no STJ, o elemento subjetivo seria indispensável à caracterização do ato de improbidade administrativa, e citou dois acórdãos do TCU que corroborariam esse entendimento (Acórdãos 1.732/2010-TCU-1ª Câmara e 1.591/2010-TCU-2ª Câmara).

**Análise**

41. As alegações apresentadas não trataram de duas das três irregularidades apontadas, a saber: i) realização de despesas sem comprovação e em desacordo com o plano de trabalho no montante de R$ 23.405,41 e ii) não devolução do saldo da contrapartida não aplicada, no montante de R$ 213,20.

42. Quanto à suposta prescrição do processo de TCE, a defesa do responsável ora alega que deveria ser aplicada ao caso concreto a prescrição trienal do Código Civil, ora defende a aplicação da prescrição quinquenal da Lei 9.873/99 c/c a Lei 9.784/99, visando, em ambos os casos, a concluir pela prescrição do direito de o TCU instaurar a TCE.

43. Ocorre que o STF, no Mandado de Segurança 26.210/DF, pôs termo final à controvérsia relativa ao prazo de prescrição do direito de cobrança dos valores devidos ao erário, tendo decidido, ao analisar o mandado impetrado por ex-bolsista do CNPq contra decisão condenatória do TCU, ser imprescritível a ação de ressarcimento fundada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que define que "a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento":

> No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:
> '§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'
> Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

44. Em decisão da Suprema Corte em sede do RE 701.639/MG, o STF adotou como jurisprudência o entendimento firmado no julgado supra transcrito, consoante segue:

> O entendimento adotado no acórdão recorrido divergiu da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser imprescritível a ação que visa ao ressarcimento de dano ao erário. Nesse sentido: MS 26210/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, 10.10.2008; RE 578428 AgR/RS, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, 14.11.2011; RE 646741 AgR/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 22.10.2012; AI 712435 AgR/SP, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 12.4.2012.

45. Posteriormente ao pronunciamento do STF no MS 26.210/DF, o Plenário do TCU, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 005.378/2000-2), prolatou o Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, deixando deliberado que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

46. Assim, a posição desta Corte sobre a aplicação do referido dispositivo aos casos de ressarcimento é a assentada na jurisprudência do Supremo, a exemplo dos Acórdãos TCU 2.712 e 2.826, da 2ª Câmara; 3.721, da 1ª Câmara e 1.277, do Plenário, todos de 2009, e do Acórdão 5.468/2008-TCU-2ª Câmara, trecho abaixo transcrito:

> A jurisprudência do STF (MS 24.859/DF. Relator: Min. CARLOS VELLOSO. Publicação: DJ 27/08/04) e do TCU (Acórdão 8/97 - Segunda Câmara, Acórdão 11/98 - Segunda Câmara, Acórdão 71/2000 - Plenário, Acórdão 248/2000 - Plenário e Acórdão 5/2003 - Segunda Câmara) há entendimento firme de que os processos de competência deste Tribunal, nos quais atua no exercício da função de controle externo, tem rito próprio, estabelecido na Lei 8.443/92, não sendo submetidos ao regime prescricional estabelecido nas Leis 9.784/99 (Lei do processo Administrativo) e 9.873/99, que cuidam da prescrição aplicável às ações punitivas da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia.

47. Embora a imprescritibilidade das ações de ressarcimento seja a regra, nos casos em que a longa demora entre o ato e a notificação de sua irregularidade ao responsável torna extremamente prejudicado o exercício da defesa, o art. 5º, § 4º, da IN-TCU 56/2007, dispõe que a instauração da TCE fica dispensada após transcorridos dez anos da ocorrência do fato gerador, salvo se houver determinação em contrário do TCU. Consoante art. 5º, § 5º, da referida IN, este prazo é interrompido com a notificação do responsável pela autoridade administrativa competente.

48. O prazo estabelecido pela IN-TCU 56/2007 não se caracteriza como prescrição, apenas faculta ao Tribunal dar ou não andamento ao processo que se enquadre na situação regulamentada, com base nos princípios da racionalidade administrativa, segurança jurídica e ampla defesa. Esse prazo de dez anos, nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, é a partir da data fixada para apresentação da prestação de contas (art. 1º, § 2º, da IN-TCU 56/2007).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

49. Como o convênio em análise foi celebrado em 18/12/2003 com vigência, após prorrogações, até 31/10/2006 e a apresentação da prestação de contas devia ocorrer até sessenta dias do término (art. 28, § 5º, da IN-STN 1/97), o fato gerador da omissão ocorreu em 31/12/2006 (peça 1, p. 85, 103-106, 131-133)

50. A Concrab apresentou as contas em 31/1/2007 (peça 3, p. 53). As análises técnicas ocorreram em 2/4/2007 e 20/6/2007 (peça 1, p. 169-173 e 235-237). Após exames adicionais, solicitações de complementação de documentação e reconhecimento da dívida pela Concrab (peça 4, p. 56), em 12/11/2010, 17/11/2010 e 18/2/2010, a empresa foi notificada via edital a devolver os recursos (peça 3, p. 58-59), comprovando sua ciência em 1/3/2010 (peça 3, p. 59-60). Adicionalmente, o ex-presidente foi novamente cientificado em 27 e 29/4/2010 (peça 3, p. 64-70).

51. A emissão e a ciência dos expedientes caracterizaram a interrupção do prazo previsto no § 4º, art. 5º, da IN-TCU 56/2007. Além disso, entre a primeira notificação e a instauração da TCE pelo CNPq não houve inércia da administração (peça 3, p. 118-120).

52. Foram expedidas as seguintes citações/notificações ao ex-presidente da Concrab para conhecimento das irregularidades, para apresentação de informações e para a cobrança do débito (peça 3, p. 94-102):

Tabela 1 – Citações/notificação ao ex-presidente da Concrab

| DOCUMENTO | DATA | RESUMO |
|---|---|---|
| Ofício 339/2006-CGRL | 28/7/2006 | Encaminhou relatório de visita *in loco* e solicitou justificativas para inconsistências apontadas no relatório. |
| Ofício 460/2007-CGRL | 20/6/2007 | Constatou impropriedades e requereu informações complementares. |
| Ofício 598/2008-CGRL | 29/9/2008 | Solicitou envio de documentação. |
| Ofício 137/2009-CGRL | 16/2/2009 | Informou que a documentação encaminhada não atendeu por completo às solicitações da Divisão de Convênios, e solicitou documentação pendente. |
| Ofício 642/2009-CGRL | 10/9/2009 | Estabeleceu ao ex-presidente o prazo de trinta dias para recolhimento de R$ 1.505.915,33, acrescido de juros legais. O expediente foi devolvido pelos correios com a informação "desconhecido". |
| Edital de Notificação | 12/2/2010<br>17/2/2010<br>18/2/2010 | Notificou o ex-presidente informando que não foi possível concluir a análise da Prestação de Contas Final devido à falta de apresentação de documentos complementares referente a devolução de recursos pela não aplicação no mercado financeiro e de despesas realizadas em desacordo com o Plano de Trabalho, e ainda, estabeleceu prazo de quinze dias, contados a partir da data de publicação no Diário Oficial da União (DOU), para que se proceda ao recolhimento de R$ 1.598.361,71 atualizado monetariamente e acrescido de juros. |
| Edital de Notificação | 27/4/2010<br>29/4/2010<br>18/2/2010 | Notificou o ex-presidente para informar que a Prestação de Contas não foi aprovada tendo em vista que não foi procedida a devolução dos recursos referente a não aplicação no mercado financeiro e de despesas realizadas em desacordo com o plano de trabalho, e ainda, estabeleceu prazo de quinze dias, contados do dia de publicação no DOU, para que se proceda ao recolhimento de R$ 93.683,33, atualizado monetariamente e acrescido de juros. |

Fonte: TC 030.348/2013-7 (peça 3, p. 94-102).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

53. O ex-presidente tinha conhecimento das irregularidades desde 28/7/2006, tendo recebido inúmeras notificações para comprovação a execução do objeto e, posteriormente, para devolução do débito apurado há época.

54. Por todo o exposto, resta claro que o presente processo de TCE não se encontra prescrito, encontrando-se apto a seguir o seu rito processual específico com vistas a cumprir o objeto ao qual foi proposto, de modo que as alegações de defesa apresentadas não devem ser acatadas.

55. No que concerne à irregularidade referente à não aplicação financeira dos recursos, que resultaram no débito de R$ 42.877,22 (data-base: 4/11/2004), o responsável em nenhum momento refuta a ocorrência do apontamento. Distintamente, argumenta que a irregularidade não decorreu de culpa, dolo ou má-fé do aplicador, classificando-a como mera desobediência às formas legais, não tendo causado prejuízo ao erário.

56. Com vistas a esclarecer o ocorrido, apresenta-se a constatação identificada pela CGU no Relatório de Fiscalização 169929/2005 (peça 1, p. 113-115), que teve por finalidade verificar a execução do referido convênio:

> 08. O MCT liberou todo o recurso previsto no Termo de Convênio, no montante de R$ 761.860,00, em uma única parcela, por meio das OBs nº 904809, 904810, 904811 e 904812, datadas de 29/11/2004, na Conta Corrente do convênio nº 4086-X, Agência l531-8, Banco do Brasil S/A.
>
> ...
>
> 10. Verificamos que os recursos liberados pelo MCT permaneceram em sua totalidade sem aplicação no mercado financeiro por 05 (cinco) meses, no período de 04/11/04 a 29/05/05. Em 30/05/05 foram aplicados R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) no BB renda fixa, restando, ainda, na conta do convênio R$ 248.367,46 (duzentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e sete reais, quarenta e seis centavos). Após 04 (quatro) meses com o recurso na conta corrente, foram aplicados em 04/08/05 R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), em desacordo com o que determina a IN-STN n° 01/97.

57. O Sr. Francisco Dal Chiavon tinha conhecimento da obrigação, tendo assinado termo de convênio onde constava a seguinte cláusula (peça 1, p. 59-73):

> CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONVENENTE
>
> ...
>
> XIII. recolher à conta do CONCEDENTE o valor correspondente a rendimentos de aplicação dos recursos, referente ao período compreendido entre a liberação dos recursos e sua utilização, quando não comprovar o seu emprego na consecução do objeto, **ainda que não tenha sido realizada a aplicação**; (grifei)

58. Não é razoável o argumento de que não houve prejuízo ao erário, visto que, com a não aplicação financeira dos recursos repassados, deixou-se de ter R$ 42.877,22 à disposição do concedente para aplicação no objeto conveniado, configurando-se, portanto, débito que precisa ser ressarcido aos cofres públicos.

59. Mesmo à luz da teoria do homem médio, não cabe imaginar que uma pessoa, caso detivesse em sua conta bancária pessoal quantia de aproximadamente R$ 760.000,00, deixasse esse dinheiro parado em conta corrente por mais de cinco meses, sem rendimento algum.

60. O valor do débito decorrente desta irregularidade corresponde a mais de 5% do valor total repassado pelo ministério à Concrab, montante que não merece ser desprezado.

61. Ante a argumentação de que não houve dolo, culpa ou má-fé do ex-presidente da Concrab, importa ver entendimento exposto no voto do Acórdão 1.905/2004-TCU-2ª Câmara:

> Insistiu o recorrente na tese de que o débito somente lhe poderia ser atribuído se provados, além da ocorrência do dano, a culpa ou o dolo. Por certo não se aplica no âmbito do processo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

> no TCU a teoria da responsabilidade objetiva, que prescinde a demonstração de culpa ou dolo. Contudo, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal impõe ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz a presunção de culpa. Não cabe ao Tribunal de Contas da União provar a culpa do agente público, mas antes exigir que esse demonstre por meio da competente prestação de contas, que administrou o patrimônio público de acordo com a lei. Caso não logre produzir tal prestação de contas, restará presumida sua culpa.

62. Assim sendo, para a boa e regular aplicação da verba pública sob sua guarda, compete ao convenente não só a demonstração da execução do objeto, mas também que esta tenha ocorrido obedecendo aos ditames legais inerentes a convênios públicos, sob risco de ser responsabilizado por eventual dano ao erário caso esta não ocorra.

63. Na ocasião da citação, foi dada oportunidade ao responsável de comprovar a correta aplicação dos recursos. No entanto, o ex-presidente optou em limitar sua defesa à afirmação de que executou o objeto, de que a instauração da TCE teria sido feita após vencido prazo prescricional e de que a não aplicação financeira não acarretou prejuízo ao erário, o que não atende às exigências legais e induz a presunção de culpa do Sr. Francisco Dal Chiavon no que concerne às irregularidades que motivaram a referida citação.

64. Portanto, ante o exposto, a proposta é pela **rejeição integral das alegações de defesa** apresentadas em atendimento ao Ofício 664/2014-TCU/SecexDesen.

**Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil – Concrab**

65. Citação da Concrab, na pessoa de seu representante legal, em razão da (peça 10):

> Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio/MCTI 01.0076.00/2003 (Siafi 490774), firmado em 18/12/2003 com o MCTI, para execução do projeto "Rede Nacional de Pesquisa em Agroecologia da Reforma Agrária", tendo em vista: i) não aplicação financeira de recursos no montante de R$ 42.877,22 no mercado financeiro, os quais deveriam ter sido atualizados monetariamente no período de 4/11/2004 a 23/4/2010; ii) realização de despesas sem comprovação e em desacordo com o plano de trabalho no montante de R$ 23.405,41; iii) não devolução do saldo da contrapartida não aplicada, no montante de R$ 213,20.

**Alegações de defesa**

66. A entidade não apresentou alegações de defesa em resposta ao Ofício 528/2014-TCU/SecexDesen, cuja ciência ocorreu em 24/7/2014 (peça 14).

**Análise**

67. Ao não apresentar defesa, a entidade deixou de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio/MCTI 01.0076.00/2003 (Siafi 490774), em afronta às normas que impõem a quem quer que utilize dinheiro público 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.

68. Desse modo, tendo sido configurada a **revelia** da Concrab frente à citação, e com base no conjunto probatório já presente nos autos, que evidenciam a inexistência de boa e regular aplicação dos recursos transferidos por força do referido convênio, cabe dar seguimento ao processo propondo julgamento sobre os elementos aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

**CONCLUSÃO**

69. Com fulcro na análise promovida nos subitens 41-64, propõe-se **rejeitar integralmente as alegações de defesa** do Sr. Francisco Dal Chiavon, ex-presidente do Concrab,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

bem como **aplicar a multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

70. A Concrab, após transcorrido o prazo regimental, não atendeu à respectiva citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, o que a conduz a ser **considerada revel**, para todos os efeitos (subitens 67-68).

71. A despeito da presença de pessoa jurídica na lide processual, adota-se o entendimento esposado no TC 007.629/2010-9 de que, para concessão do benefício do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/92, deve ser utilizada a análise sobre a conduta das pessoas físicas responsabilizadas solidariamente, e não adotada a mera presença de pessoas jurídicas na relação processual, conforme seguinte excerto (TC 007.629/2010-9, peça 12, p. 9):

> 11. Sobressaiu dos autos, então, questão incidente, relacionada à aplicabilidade do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do RITCU. Assentou-se que, após a prolação do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, a concessão do benefício previsto nesses dispositivos sempre que um dos responsáveis solidários for pessoa jurídica traria inconvenientes e deveria ser revista, pois:
> a) a conduta dos administradores é determinante para o surgimento da responsabilidade da pessoa jurídica;
> b) somente pessoas físicas possuem capacidade volitiva e, por isso mesmo, possibilidade de manifestação da boa-fé subjetiva;
> c) tanto a LOTCU quanto o RITCU exigem, para concessão do benefício, a ocorrência da boa-fé subjetiva, e não a ausência de indícios de má-fé;
> d) a concessão do benefício tornar-se-ia regra, conquanto a LOTCU e o RITCU tenham-na definido como exceção, vez que condicionada ao preenchimento de certos requisitos (ocorrência de boa-fé subjetiva e ausência de outras irregularidades);
> e) traria acentuados prejuízos para a organização e a celeridade processual no âmbito das TCEs;
> f) quando o benefício é concedido à pessoa jurídica, a extensão da concessão à pessoa física, sem ocorrência de boa-fé subjetiva, violaria os requisitos da LOTCU e do RITCU, ao passo que a dissociação do andamento processual e da cobrança viola a natureza jurídica da responsabilidade solidária, sobretudo pelo definido no art. 280 do Código Civil.
> 12. Assim, o caminho mais coerente a ser seguido pelo Tribunal, no caso de responsabilização solidária envolvendo pessoa jurídica, é a avaliação da conduta do gestor pessoa física, para verificar a ocorrência da boa-fé subjetiva e a consequente concessão do benefício do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92. Se a verificação for positiva, concede-se o benefício também à pessoa jurídica responsável. Se, de outra forma, não for possível comprovar a boa-fé subjetiva na conduta do gestor pessoa física, deve-se propor de imediato o mérito do processo.

72. Consoante jurisprudência deste Tribunal, de que a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada a partir dos elementos que integram os autos, não é possível concluir pela boa-fé do ex-presidente da entidade. Com efeito, ele não alcançou o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, nem esclarecer os indícios de irregularidades atribuídos à execução do convênio.

73. Assim, o benefício previsto no art. 12, § 2º, da Lei 8.443/92 (rejeição das alegações de defesa e abertura de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito apenas atualizado monetariamente) não pode ser adotado

74. Ante o exposto, deve-se, desde logo, julgar o mérito pela **irregularidade** das contas da Concrab e do Sr. Francisco Dal Chiavon diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Termo de Convênio 01.0076.00/2003 (peça 1, p. 61-65).

## BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE

75. Nos termos da Portaria – TCU 82/2012 e da Portaria – Segecex 10/2012, registre-se como benefícios advindos desta TCE as seguintes propostas de benefício potencial:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

Tipo: débito imputado pelo Tribunal

Valores e unidades de medida: R$ 114.299,98, decorrente da atualização de R$ 66.495,83, pelo sistema Débito (peça 21), entre a data de ocorrência (4/11/2004) e 1/1/2015, sem a inclusão de juros de mora, conforme determina o documento Orientações para Benefícios do Controle, parte I, item 20, alínea "d", c/c item 40.

Tipo: sanção a ser aplicada pelo Tribunal

Subtipo: multas do art. 57 da Lei 8.443/92.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) **considerar revel**, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), para todos os efeitos, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. – Concrab (CNPJ 68.342.435/0001-58); (subitens 66-67)

b) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Dal Chiavon (CPF 386.199.899-87), ex-presidente da Concrab, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, decorrente da: i) não aplicação financeira de recursos no montante de R$ 42.877,22 no mercado financeiro, os quais deveriam ter sido atualizados monetariamente no período de 4/11/2004 a 23/4/2010; ii) realização de despesas sem comprovação e em desacordo com o plano de trabalho no montante de R$ 23.405,41; iii) não devolução do saldo da contrapartida não aplicada, no montante de R$ 213,20, em desatendimento aos arts. 8º, inc. IV, e 20, da IN-STN 1/97 c/c os incs. XI, XII, XIII e XXIII do Termo de Convênio 01.0076.00/2003; (subitens 40-63)

c) **julgar irregulares** as contas do Sr. Francisco Dal Chiavon, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alíneas "b" e "c", 19, *caput*, e 23, inc. III, da Lei 8.443/92;

d) **condenar** a Concrab e o Sr. Francisco Dal Chiavon, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, fixando-lhes o prazo de quinze dias a contar da notificação para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 23, inc. III, alínea "a", da citada Lei, c/c o art. 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos devidos encargos legais na forma prevista na legislação em vigor;

| VALOR HISTÓRICO (R$) | DATA DA OCORRÊNCIA | NATUREZA |
|---|---|---|
| 66.495,83 | 4/11/2004 | Débito |

Valor do débito atualizado monetariamente até 1/1/2015: R$ 114.299,68 (peça 21)

e) **aplicar** à Concrab e ao Sr. Francisco Dal Chiavon, individualmente, a multa do art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias a contar da notificação para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser prolatado até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas, e, caso requerido, o pagamento parcelado em até 36 prestações mensais e sucessivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, as quais, corrigidas monetariamente, sofrerão incidência dos correspondentes acréscimos legais, cientificando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

g) **encaminhar**, com fundamento no art. 209, § 7º, do RITCU, cópia do acórdão, relatório e voto que o fundamenta, à Procuradoria da República do Distrito Federal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

h) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inc. III, do RITCU, após as comunicações e demais medidas processuais pertinentes.

SecexDesenvolvimento, 1ª DT, em 28/9/2015.

*(assinado eletronicamente)*
**Guilherme de Vasconcellos Machado**
AUFC – Matrícula 8630-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.

## Anexo I - Matriz de Responsabilização

| Irregularidade | Responsável | Período de Exercício | Conduta | Nexo de Causalidade | Culpabilidade |
|---|---|---|---|---|---|
| Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio/MCTI 01.0076.00/2003 (Siafi 490774). | Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda. – Concrab (CNPJ 68.342.435/0001-58) | 11/8/1992 até presente data | Vinculou-se diretamente à Administração ao celebrar o termo de convênio e assumir o compromisso de bem zelar pela correta gestão dos recursos. | Convênio assinado que tinha como convenente a Concrab tornou-se instrumento para execução de irregularidades. | Não é aplicável para pessoas jurídicas a análise da reprovabilidade da conduta, ou seja, a análise de culpabilidade. |
| Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio/MCTI 01.0076.00/2003 (Siafi 490774). | Francisco Dal Chiavon, ex-presidente da Concrab (CPF 386.199.899-87) | 14/8/1998 até 10/8/2007 | Como presidente da Concrab, i) não procedeu à aplicação financeira de recursos no montante de R$ 42.877,22 no mercado financeiro, os quais deveriam ter sido atualizados monetariamente no período de 4/11/2004 a 23/4/2010; ii) realizou despesas sem comprovação e em desacordo com o plano de trabalho no montante de R$ 23.405,41; iii) não restituiu saldo da contrapartida não aplicada, no montante de R$ 213,20. | O agente era o responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio/MCTI 01.0076.00/2003 (Siafi 490774) e, no entanto, não tomou medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados. | É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e exigir conduta diversa daquela adotada. |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52776667.