

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em desfavor da **Agricultural Cooperative Development International** (ACDI/VOCA-Brasil) e do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira, presidente da ACDI/VOCA à época dos fatos, em razão da não aprovação da prestação de contas relativas ao Convênio 42001357200600067 (Siafi 574869), celebrado com a referida entidade, que teve por objeto “*apoiar a realização do Projeto de Voluntariado para o Crescimento e Desenvolvimento das Organizações Cooperativas e de Economia Social do Brasil e América Latina*”.

2. Por meio do supracitado ajuste, foram repassados, em 13/12/2006 (ordem bancária 2006OB90174, peça 1, p. 58), recursos federais no valor de R\$ 197.900,00.

3. O fundamento para a instauração da presente TCE, nos termos consignados no Relatório do Tomador de Contas Especial – Relatório de TCE nº 4212015 - CGCO/SE/MAPA (peça 2, p. 265-270), foi

“a não aprovação da Prestação de Contas, haja vista ter exaurido o prazo para atendimento das diligências contidas nas notas técnicas e terem sido esgotados todos os procedimentos administrativos de cobrança e recolhimento do valor devido, atualizado na forma e no prazo que rege a legislação, conforme recomendações contidas na Nota Técnica 229/2015/CGPC/SE/MAPA, de 25/05/2015” (peça 2, p. 215-218).

4. Nos termos da mencionada nota técnica, foi apurado débito sob a responsabilidade solidária da ACDI/VOCA-Brasil e de seu presidente, Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira.

5. No âmbito da Secretária Federal de Controle Interno (SFCI/CGU), a conclusão foi pela irregularidade das contas e pela imputação de débito solidário aos citados responsáveis, conforme Relatório de Auditoria nº 2203/2015 e Certificado de Auditoria nº 2203/2015 (peça 2, p. 281-285).

6. Nesta Corte de Contas, inicialmente, com vistas ao saneamento dos autos, devolveu-se o processo ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ao reanalisar os documentos fiscais apresentados pela Conveniente a título de comprovação das despesas, o MAPA, por meio da Nota Informativa nº 1/2017-COPI/SMC-MAPA, de 23/6/2017 (peça 9, p. 1-8), concluiu que a prestação de contas do ajuste em exame não reúne condições de aprovação, pois não restou comprovada a boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados, devendo ser dado prosseguimento da tomada de conta especial no valor R\$ 124.096,19 (valor original total das despesas glosadas, data base 13/12/2006).

7. A análise da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) corroborou tal montante e propôs a citação solidária dos responsáveis **Agricultural Cooperative Development International** e do seu presidente, Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 42001357200600067, tendo em vista que tal entidade não executou as metas/etapas previstas no plano de trabalho e, assim, não comprovou a regular aplicação dos recursos repassados pela União, descumprindo a cláusula segunda do convênio e deixando de atender aproximadamente 750 pessoas que deveriam ser atendidas conforme previsto nas cláusulas do convênio, bem como o disposto nos arts. 22, 31 e 38 da IN-STN 1/1997; 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-Lei 200/1967; e 66 do Decreto 93.872/1986 (instrução de peça 10 e ofícios de citação de peças 34 e 35).

8. Regularmente notificados sobre a irregularidade, conforme citação dos responsáveis por meio de edital, publicado no Diário Oficial da União em 9/10/2018 (peças 34 e 35), os responsáveis permaneceram silentes, o que caracterizou suas revelias.

9. Oportuno registrar que o Tribunal adotou outros meios possíveis de localização dos responsáveis, conforme evidencia Despacho da unidade técnica especializada de peça 33, a seguir reproduzido.

“Considerando que os Ofícios de citação 197 e 198/2018-TCU/SecexAmbiental, peças 15/16, encaminhados ao Senhor Celso Luiz Claro de Oliveira e **Agricultural Cooperative Development International** – ACDI/VOCA, foram devolvidos pelos Correios com as informações ‘Desconhecido’, peças 17 e 22.

Considerando que os Ofícios 223 e 224/2018-TCU/SecexAmbiental (peças 24/25), encaminhados aos referidos responsáveis utilizando-se endereços diferentes dos encontrados na base da Rede Serpro, conforme verifica-se à peça 23, foram novamente devolvidos pelos Correios, dessa vez com as informações ‘Mudou-se’, respectivamente às peças 26 e 30.

Considerando que foram feitas várias pesquisas Internet, bem como várias tentativas de contato telefônico, sendo que todas se mostraram infrutíferas (peças 20, 21, 27/29 e 31/32).

Proponho a citação do Senhor Celso Luiz Claro de Oliveira, CPF: 094.570.899-87, e da **Agricultural Cooperative Development International** - ACDI/VOCA, CNPJ: 02.740.938/0001-73, por meio de edital, a ser publicado no Diário Oficial da União, com fundamento no art. 22, III, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992”.

10. Em relação à citação por edital, os mencionados procedimentos adotados pela unidade técnica instrutora estão alinhados com o entendimento do TCU, expressos nos seguintes enunciados da Jurisprudência Seleccionada do Tribunal:

É nula a citação realizada por edital sem que tenham sido previamente esgotadas as tentativas de localização do responsável. (Acórdão 638/2020-Segunda Câmara, Ministra Ana Arraes);

Antes de promover a citação por edital, o TCU, para assegurar a ampla defesa, deve buscar ao máximo outros meios possíveis para localizar e citar o responsável, nos limites da razoabilidade, a exemplo das medidas previstas no art. 6.º, inciso II, da Resolução-TCU 170/2004, fazendo juntar aos autos documentação ou informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, como também da impossibilidade em localizá-lo, demonstrando, quando for o caso, que ele está em lugar ignorado, incerto ou inacessível, procedimento que deve ser adotado mesmo quando for lançada pelos Correios a informação "não procurado" no cartão de aviso de recebimento da comunicação processual remetida ao responsável. (Acórdão 4.851/2017-Primeira Câmara, Ministro Augusto Sherman);

A não localização do responsável no endereço constante da base de contribuintes da Receita Federal (CPF) não é suficiente para considerar que o destinatário está em local incerto e não sabido, a fim de ensejar a citação por edital, medida excepcional condicionada à demonstração de que foram adotados outros meios possíveis de localização da parte. (Acórdão 1.645/2016-Plenário, de minha relatoria);

A citação por edital é válida quando forem adotadas anteriormente outras providências com vistas a localizar o responsável, como o encaminhamento da correspondência a endereços informados ou a endereços obtidos em pesquisas em bases de dados. (Acórdão 872/2010-Segunda Câmara, Ministro Aroldo Cedraz).

11. Diante da revelia do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira e da ACDI/VOCA e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, a SecexAgroAmbiental, com aval do **Parquet** junto ao Tribunal, propõe que as contas do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e que esse responsável seja condenado,

solidariamente com a entidade, em débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RITCU.

12. Dessa forma, por não haver sido comprovada a correta aplicação dos recursos em questão e por não haver nos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis ou outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica especializada e do Ministério Público junto ao TCU (MPjTCU) e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

13. Considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte de Contas (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU-Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara) e tendo em vista que, conforme assentado na jurisprudência deste Tribunal em sede de processos de contas, a exemplos dos acórdãos 4.704/2014-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, 2.369/2013-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, 2.070/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, a revelia no TCU não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, sendo indispensável ao julgamento pela irregularidade das contas a presença de prova suficiente da fatos e condutas contrárias à lei, a unidade técnica buscou, tanto nas manifestações constantes da fase interna desta TCE como na reanálise dos documentos fiscais apresentados pela Conveniente a título de comprovantes das despesas realizadas (Nota Informativa nº 1/2017-COPI/SMC-MAPA, de 23/6/2017, acostado à peça 9, p.1-8), se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado em favor dos responsáveis em relação às irregularidades apontadas nestas contas especiais e delimitadas na citação de peças 34 e 35.

14. No entanto, os documentos analisados não serviram para afastar as irregularidades registradas nestes autos. Nesse sentido, estão adequadamente caracterizados e lastreados em evidências os ilícitos praticados e a respectiva responsabilidade do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira e da ACDI/VOCA, conforme indicado nos pareceres lançados nos autos e sintetizados na instrução da unidade técnica especializada, reproduzida no relatório precedente.

15. Portanto, não tendo sido contestadas as imputações veiculadas na referida citação, permanecem caracterizadas as irregularidades apontadas na Nota Informativa nº 1/2017-COPI/SMC-MAPA, de 23/6/2017 (peça 9, p. 1-8), e na instrução da unidade técnica especializada de peça 10.

16. Quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em linha com a análise da unidade técnica, em decorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal (prazo de 10 anos previsto no artigo 205 do Código Civil, com o início da contagem do prazo na data de ocorrência do fato e interrupção com o ato que ordenar a citação (Acórdão 1.441/2016-Plenário)), os mencionados responsáveis não estão sujeitos a tal sanção em razão dos fatos apurados nestes autos.

17. No tocante ao julgamento das contas, consoante a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.763/2011-Plenário, 8.792/2016-2ª Câmara, 8.017/2016-Segunda Câmara, e 321/2019-Plenário, a entidade beneficiária dos recursos federais deve ser incluída no rol de responsáveis solidários, na condição de signatária da avença, porquanto a pessoa jurídica de direito privado que se vincula com o poder público, como nos convênios, responde pelo dever de comprovar a regular aplicação dos recursos federais que recebeu para a consecução de atividade de interesse social.

18. O mencionado Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, ao tratar de incidente de uniformização de jurisprudência acerca da competência do TCU para julgar contas de terceiros particulares que causem dano ao erário, assim decidiu:

“9.1. deixar assente o entendimento de que, de acordo com os artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os artigos 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o artigo 209, § 6º, do Regimento Interno, **competete ao TCU julgar as contas de pessoa física ou**

jurídica de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeitos ao Controle Externo;” (grifado).

19. Portanto, a jurisdição do TCU pode alcançar terceiros que hajam concorrido para o cometimento de dano aos cofres públicos, sejam agentes públicos ou privados, conforme se deduz dos mencionados dispositivos da Lei Maior:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

(...).”

20. A interpretação dos arts. 70, parágrafo único, e 71, incisos II e VIII, deixa evidente o poder-dever de o Tribunal de Contas da União julgar, não só as contas dos gestores públicos, mas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

21. Desse excerto, depreende-se que qualquer pessoa pode ser qualificada como “responsável” independente de atuar como agente público ou privado. O que importa é esse terceiro ter incorrido em conduta que cause prejuízo ao erário.

22. Diante disso, no sentido que defende o julgamento das contas especiais daqueles a quem se atribuíram as irregularidades que implicaram dano ao erário, em acréscimo à proposta da unidade técnica, incluo o julgamento das contas da entidade **Agricultural Cooperative Development International**.

23. Os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do Tribunal reforçam tal posição:

Compete ao TCU julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causarem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo (arts 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o art 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU). (Acórdãos 321/2019-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes, e 353/2020-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro);

É juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. (Acórdão 8.017/2016-Segunda Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes); e

O TCU pode julgar as contas de empresa contratada que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte em dano ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição Federal). (Acórdão 1.523/2016-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes).

24. Diante do exposto, devidamente caracterizada nos autos a ausência de elementos mínimos para a adequada e regular comprovação do destino de parte dos recursos repassados pelo MAPA, julgo irregular as contas do Sr. Celso Luiz Claro de Oliveira e da **Agricultural Cooperative Development International** (ACDI/VOCA) e os condeno, em solidariedade, ao pagamento da quantia de R\$ 124.096,19, data base 13/12/2006.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2020.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator