

Processo: TC 000.617/2011-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Interessado: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

Responsáveis: Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul - OCERGS, CNPJ nº 92.685.460/0001; Vicente Joaquim Bogo, CPF nº 338.911.769-53, Mário Muller Ramborger, CPF nº 332.342.720-34, Geraldo Antônio de Queiroz Maurício, CPF 034.275.106-97, Sheda das Graças Lima Ferraz, CPF 442.132.126-53 e Márcio Fortes de Almeida, CPF 027.147.367-34.

Interessado em sustentação oral: Sheda das Graças Lima Ferraz.

Proposta: mérito.

I. HISTÓRICO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA contra os Srs. Vicente Joaquim Bogo e Mario Muller Ramborger, em razão da execução parcial do objeto pactuado no Convênio MA/SARC nº 87/2000 (SIAFI413241) de 28/12/2000 (peça 1, p.3/17), firmado com a Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul - OCERGS.

2. Na análise inicial dos autos (peça 2), foi elaborado um histórico do processo de Tomada de Contas Especial, considerando apenas os elementos até então presentes nos autos. Naquela oportunidade, foi sugerida a realização de diligência junto à Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para que apresentasse cópia da prestação de contas relativa ao Convênio em questão.

3. Em atendimento à diligência promovida por esta Unidade Técnica (Peça 4), foram carreados aos autos além da prestação de contas, os demais documentos relativos à apreciação e aprovação do projeto apresentado pelo Conveniente, formalização do Convênio e respectivos aditivos (peças 9-16).

4. Em nova análise realizada no âmbito desta Unidade Técnica (peça 19), foi elaborado histórico dos fatos, fazendo referência aos novos elementos carreados aos autos, uma vez que correspondiam ao processo de concessão na ordem cronológica dos acontecimentos (peças 9 a 16). Para fins da adequada compreensão dos fatos, reproduzimos a seguir o histórico apresentado naquela ocasião.

5. O Projeto inicial apresentado pela OCERGS (peça 9, p.6-23), foi recebido e atuado no MAPA em 27/4/2000 (peça 10, p.2) e tinha como objetivo: Implementar no Cooperativismo do Rio Grande do Sul um sistema de informação único e integrado em rede, gerenciado pela entidade líder (OCERGS), interligado, compreendendo rede de: mercados, fornecedores, produtos, serviços,

estoque, administração financeira e recursos humanos. Os recursos financeiros foram estimados em R\$ 295.440,00, ajustados para R\$ 295.360,00 (peça 10, p.23)

6. Ao apreciar o pleito da OCERGS, o Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural do MAPA - DENACOOOP, por meio de Nota Técnica datada de 4/10/2000 (peça 10, p.52), observou que no Relatório de Acompanhamento do Convênio da DFA/RS (peça 10, p.53-57), referente ao processo nº 21042000839/00-30, a entidade adquiriu um sistema de informatização (equipamentos, "home page", "links", provedor- ZAZ, instalações de novos Softwares e outros), capaz de atender o cooperativismo gaúcho, bem como o estudo de viabilidade de um Centro de Informações com Banco de Dados Único do Cooperativismo Gaúcho, uma vez que implementou um Sistema de Banco de Dados "On Line". Por esta razão, entendeu que não se justificaria o atendimento do pleito, uma vez a entidade proponente estava solicitando recursos para executar uma proposta já atendida no ano anterior (1999).

7. Antes mesmo da emissão da Nota Técnica mencionada acima, foi protocolado no MAPA, em 13/6/2000 (peça 10, P.58), novo Projeto de Convênio elaborado pela OCERGS (peça 10, p.58-84), Projeto de Capacitação no "Sistema de informação e Gestão Integrada dos Negócios do Cooperativismo Gaúcho, visando atender as necessidades das cooperativas usuárias do Sistema de Informações e Gestão Integrada dos Negócios do Cooperativismo Gaúcho, capacitando Dirigentes, Funcionários e Associados das Cooperativas do Estado. O Projeto previa a realização de 65 cursos no período de outubro a dezembro de 2000, no valor total de R\$ 295.360,00, sendo R\$ 246.120,00 de responsabilidade do concedente e R\$ 49.240,00 de responsabilidade do convenente.

8. O técnico responsável pela análise do Projeto no âmbito do Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural do MAPA, emitiu a Nota Técnica datada de 24/11/2000 (peça 10, p.89-90), afirmando que o pleito não apresentava condições mínimas necessárias para análise técnica, pelos seguintes motivos:

1. O título do Programa está vago; assim como também o objeto, ou seja, não está claro o que se pretende alcançar com a execução da meta;
2. Quanto à meta- é inviável a realização de 65 cursos ainda neste exercício;
3. A OCERGS coloca como capacidade instalada toda a sua estrutura, inclusive que disporá de uma equipe técnica. No entanto solicita que os honorários, a alimentação/hospedagem e o deslocamento dos mesmos sejam pagos com os recursos do concedente;
4. A metodologia não apresenta informações claras e suficientes para uma apreciação qualitativa da proposta. Erroneamente, o conteúdo programático elenca objetivos e não temas. Ainda na metodologia, o título da meta não está compatível com o objetivo. Afinal qual é o objetivo?
5. O número de beneficiários diretos é totalmente incompatível com o nº de cursos previstos. 11.538 pessoas por curso???

9. Adicionalmente, o técnico responsável informa que “os itens de aplicação de despesa possuem erros de cálculo e faltam informações suficientes para apreciação da matéria. Além disso, a elaboração do relatório técnico é obrigação do proponente quando da prestação de contas, não podendo ser oferecido como contrapartida.”

10. Em razão das restrições impostas na Nota Técnica do DENACOOOP, a OCERGS encaminhou ao MAPA, por meio do Ofício nº BC/0874/00, de 22/12/2000 (peça 10, p.106), Projeto de Capacitação no Sistema de Informação e Gestão Integrada dos Negócios do Cooperativismo Gaúcho reformulado. Esta reformulação contemplou apenas o Plano de Atendimento/Trabalho (peça 10, p.107-112), sendo mantido como objetivo Capacitar dirigentes, funcionários e associados das Cooperativas do Estado para utilizar o Sistema de Informações e Gestão Integrada dos Negócios do Cooperativismo Gaúcho.

11. No Projeto reformulado foram efetuados ajustes em relação às inconsistências detectadas pelo DENACOOP, sendo mantida a previsão de realização de 65 cursos, assim como valor de competência do concedente, com redução do valor da contrapartida para R\$ 24.750,00, totalizando R\$ 270.870,00. O período de realização dos cursos, que já havia sido questionada pelo DENACOOP, quando havia previsão de realização em 3 (três) meses (out/dez), foi previsto para apenas 1 (um) mês (dez).

12. Em Parecer Técnico datado de 22/12/2000 (peça 10, p.113-114), emitido no âmbito do DENACOOP, ficou consignado que o projeto já havia sido analisado pela área técnica daquele Departamento, em 4/10/2000 e 24/11/2000, sendo recusado pelas argumentações das respectivas Notas Técnicas. Segundo o Parecer, o novo projeto, teria sido modificado para atender as recomendações da área técnica, transformando as metas propostas em cursos de implantação do Cento de Informação com Banco de Dados do Cooperativismo Gaúcho. No entanto, o técnico responsável afirma que permanecem as indagações da segunda Nota Técnica de 24/11/2000, que questiona, além de outros itens, a viabilidade de realização dos 65 cursos ainda no exercício de 2000.

13. O Parecer Técnico alerta para o fato de que todas as metas programadas no Plano de Atendimento devem ser realizadas em somente 1 semana (8 dias) de trabalho (Projeto apresentado em 22/12/2000) e lembra ao proponente que o início das ações referentes as metas programadas, não pode ocorrer antes da liberação dos recursos do convênio, ou já estarem realizadas, e que a sua execução não pode ultrapassar o correspondente exercício (31/12/2000).

14. Com base nas observações reproduzidas acima, o Técnico do DENACOOP, Geraldo Antônio de Queiroz Maurício, sugere a aprovação do Plano de Trabalho com restrições, no que se refere exclusivamente a seus aspectos técnicos.

15. Após a análise da documentação jurídica e fiscal da entidade conveniente (peça 10, p.115-176) e emissão de parecer favorável ao projeto, no âmbito da Coordenação-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas do Denacoop/SARC, sob a responsabilidade da Coordenadora Sheda das Graças Lima Ferraz (peça 10, p.190), e da aprovação da minuta de convênio (peça 10, p.177-189) pela Consultoria Jurídica do MAPA (peça 10, p.191-193), o Convênio foi encaminhado para assinatura e emissão do empenho, em 28/12/2000 (peça 10, p.194).

16. O Convênio foi firmado em 28/12/2000 (peça 10, p.206-218), estabelecendo como objeto capacitar dirigentes, funcionários e associados das Cooperativas do Estado para utilizar o Sistema de Informações e Gestão Integrada dos negócios do Cooperativismo Gaúcho, na forma detalhada Plano de Trabalho anexo ao Convênio.

17. O prazo final de vigência do convênio foi fixado para o dia 28/2/2001, sendo esta, também, a data final para apresentação da prestação de contas.

18. O valor total do Convênio estabelecido em R\$ 270.870,00, sendo R\$ 246.120,00 relativo a repasse sob a responsabilidade do concedente e R\$ 24.750,00 referentes à contrapartida da OCERGS.

19. Em 15/3/2001, sob a alegação de que os recursos do convênio ainda não haviam sido pagos em virtude de ausência de recursos financeiros e conflitos operacionais no SIAFI, e ante a impossibilidade de repasse dos recursos posteriormente à vigência do convênio, que já havia expirado em 28/2/2001, foi elaborada a Informação/CAO/SARC/MA nº 14/2001 (peça 10, p.227-228), propondo a prorrogação do prazo de vigência do convênio “de ofício”. A proposta obteve

aprovação do escalão dirigente do MAPA, sendo formalizada a prorrogação até a data de 1º/5/2001 (peça 10, p.229).

20. Os recursos financeiros de competência do MAPA foram finalmente repassados por meio da Ordem Bancária nº 28, de 4/4/2001 (peça 10, p. 239), sendo creditados na conta do conveniente em 9/4/2001 (peça 12, p.42).

21. Em razão do atraso no repasse dos recursos, a vigência do Convênio foi prorrogada de ofício, conforme previsto na Cláusula Nona, até 6/7/2001 (peça 10, p.248-253). Posteriormente, houve solicitação de prorrogação de prazo por parte do conveniente, cujas tratativas compõem a peça 11 dos autos, culminando com a assinatura do 1º Termo Aditivo do Convênio, datado de 5/7/2001, estendendo o prazo de vigência até 31/12/2001 (peça 11, p. 38-39). O Plano de Trabalho reformulado (peça 11, p.40-44), previa o prazo de execução do objeto até 31/10/2001 e prestação de contas até 31/12/2001.

22. A prestação de contas do Convênio foi apresentada pela OCERGS por meio do Ofício nº 0667, de 28/12/2001 e protocolada no MAPA em 7/1/2002 (peça 12, p.2-3), estando constituída pelos documentos que compõem as peças 12, 13, 14 e 15 (até p.193).

23. Após a conclusão do convênio a apresentação da respectiva prestação de contas, o Técnico do MAPA especialmente designado para acompanhamento da execução do Convênio (peça 10, p.221-222), apresentou o Relatório de Acompanhamento de Convênio (peça 15, p.194-197), atestando que o objetivo proposto foi atingido, de acordo com o Plano de Trabalho, e sugerindo a aprovação do Convênio.

24. No âmbito da Coordenação de Apoio Operacional – CAO, da Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo – SARC, do MAPA, responsável pela análise da prestação de contas, foi emitido Ofício/CAO/SARC/MA nº 1188, de 29/10/2002 (peça 15, p.199), solicitando à OCERGS o encaminhamento de cópia do processo licitatório completo, incluindo documentos de habilitação dos licitantes. Em atendimento, a OCERGS encaminhou o Ofício CE nº 0086-OCERGS-EL-VB, de 15/1/2003 e documentação complementar (peça 15, p.208-2223), esclarecendo que o procedimento licitatório havia sido dispensado em razão das peculiaridades que envolveram a contratação dos instrutores responsáveis pela execução do Convênio. Segundo a OCERGS, os instrutores contratados pertenciam ao Cadastro de Consultores da OCERGS/SESCOOP, tendo sido selecionados através da apresentação de currículo e teste psicotécnico, realizado por cooperativa habilitada, conforme documentação anexa ao ofício.

25. Em 16/10/2003, após decorridos 9 (nove) meses da apresentação dos esclarecimentos pela OCERGS, a CAO/SARC/MAPA emitiu Parecer 9/2003 (peça 15, p.224-226), acolhendo as justificativas relativas à ausência de procedimentos licitatórios, concluindo pela ausência de documentos essenciais na prestação de contas e pela glosa de despesas no montante de R\$ 21.992,78, em razão das constatações a seguir reproduzidas:

- a) Não consta no processo o relatório de cumprimento do objeto, (cláusula décima-segunda do convenio);
- b) Não foi remetido formulário ANEXO III-Relatório de Execução Físico-Financeira, devidamente preenchido e assinado, (cláusula décima-segunda do convenio);

- c) Emitir novo formulário ANEXO IV-Execução da Receita e Despesa, com os valores de receita R\$ 270.870,00 e despesa, pagamentos R\$ 265.015,40, saldo recolhido R\$ 5.855,02 (R\$ 100,65 já recolhido e R\$ 5.754,37 a recolher), total R\$ 270.870,42;
- d) A convenente não cumpriu o que determina o parágrafo segundo da cláusula sexta do referido convênio, deixando de aplicar os recursos transferidos no mercado financeiro, fato que deve ser justificado;
- e) A relação de pagamentos apresentada demonstra um total de despesas de R\$ 270.870,42 (duzentos e setenta mil, oitocentos e setenta reais e quarenta e dois centavos), no entanto a soma real dos itens relacionados é de R\$ 265.116,05, ocasionando, portanto, uma diferença de R\$ 5.754,37 (cinco mil setecentos e cinquenta e quatro reais e trinta e sete centavos);
- f) Existência, na relação de pagamentos, de despesas que são alheias ao objeto do convênio, as quais não podem ser aceitas e o valor correspondente às mesmas ser recolhido aos cofres públicos, no montante de R\$ 292,92;
- g) Inclusão de despesas, no montante de R\$ 655,04, sem discriminação dos produtos consumidos, não sendo consideradas como despesas do convênio, devendo, portanto, o valor das mesmas ser recolhido aos cofres públicos;
- h) Inclusão de recibos de pagamento não assinados e, portanto, sem valor fiscal, no montante de R\$ 10.280,03;
- i) Despesas efetuadas em favor de servidor pertencente ao quadro da entidade convenente (Superintendente), infringindo o art.8º, inciso II da IN/STN nº 01/97, no montante de R\$ 5.010,42.

26. Embora notificados no conteúdo do Parecer 9/2003, por meio dos Ofícios CAO/SARC/MAPA nºs 1166, 1167 e 1168, de 7/11/2003 (peça 15, p.227-229), a OCERGS e seus dirigentes deixaram de manifestar.

27. Ao apreciar novamente a prestação de contas, a CAO/SARC/MAPA, por meio do Parecer nº 27/2004, de 7/5/2004 (peça 15, p.252-253), amparada nos dados apresentados pelo técnico responsável pelo acompanhamento "in loco" do convênio, constatou a existências de inconsistências no Relatório de Acompanhamento de Convênio e de diferenças entre que foi programado e o que foi efetivamente realizado.

28. Em razão das inconsistências identificadas, a CAO/SARC/MAPA sugeriu que a DFA/RS, fosse notificada no sentido de que o Técnico designado para o acompanhamento "in loco" do convênio, exarasse um novo parecer Técnico de Acompanhamento do convênio, haja vista, a diferença entre o que o mesmo escreveu em seu relatório e o que foi efetivamente realizado, mensurando, se fosse o caso, quais cursos não atingiram o objetivo, em quais locais deixaram de ser realizados, bem como, a justificativa, se houvesse, do por que o quantitativo foi menor que o pactuado. A comunicação à DFA/RS foi efetuada em 8/7/2004, por meio do FAX nº 137/2004 (peça 15, p.254).

29. Em 27/10/2005, mais de um ano após o envio do FAX nº 137/2004, o MAPA reiterou ao Superintendente de Agricultura no Rio Grande do Sul a solicitação constante do Parecer 27/2004, acerca da necessidade de elaboração de um novo Parecer Técnico (peça 15, p.256).

30. Em seu novo Relatório de Acompanhamento do Convênio (peça 15, p.257-265), sem data, acompanhado da documentação de apoio (peça 16, p.2-130), o técnico responsável concluiu pela aprovação parcial da Prestação de Contas, devendo a convenente recolher os valores previstos e não aplicados na execução das metas (horas de instrutores, hospedagem e alimentação) a serem calculadas na análise financeira, em razão das seguintes constatações:

- a) Foram realizados os 65 cursos previstos no Plano de Trabalho, porém a carga horária dos cursos deveria ser de 40 horas cada, isto porque foram previstos o pagamento de instrutores (4 instrutoresx10 horasx65 cursos), porém foram realizados cursos de 10 horas, 20, 30 e 40 horas. Se considerarmos o total de horas aulas (1.270) ficaram abaixo do previsto (2.600) horas;
- b) As despesas de hospedagem e alimentação previstas foram realizadas em apenas 50%;
- c) O Público Alvo direto (1.492) ficou abaixo do estimado (2.600), porém não há como responsabilizar a conveniente tendo em vista que nem sempre se consegue realizar o programado e isto se deve a diversos motivos;
- d) A conveniente utilizou uma mesma lista de presença para vários dias de cursos, nos casos em que isso aconteceu;
- e) Através dos cursos foi possível capacitar dirigentes, funcionários e associados das cooperativas para utilizar os sistemas de informações, isto nos casos em que foram ministradas as 40 horas previstas, nos demais cursos entendo que o conteúdo ficou prejudicado pelo número de horas aula.

31. Em 20/03/2007, um ano e meio sem novos elementos no processo, foi emitido, no âmbito do MAPA, o Parecer 54/2007 (peça 16, p.131-133), que concluiu, amparado na retificação do Relatório de Acompanhamento e nos pareceres anteriores, pela necessidade de recolhimento do montante de R\$ 139.422,78, assim constituído: R\$ 99.750,00 em razão da realização de somente 1.270 horas aula do total de 2.600 horas aula previstas no Plano de Trabalho (1.330 horas aula x R\$ 75,00); R\$ 17.680,00 em razão da realização de despesas, para os itens hospedagem e alimentação, da ordem de 50% do valor alocado de R\$ 35.360,00; e R\$ 21.992,78 relativo à despesas glosadas por meio do Parecer nº 09/2003 (ver item 25 desta instrução).

32. A OCERGS e seus dirigentes foram notificados do conteúdo do Parecer nº 54/2007 por meio dos Ofícios CAO/SDC/MAPA nº 226, 227 e 228, de 26/3/2007 (peça 16, p.134-138). Em resposta, a OCERGS, já sob nova administração, encaminhou o Ofício 0383-Dir, de 14/5/2007 (peça 16, p.155-156), solicitando que fosse revisto o posicionamento do MAPA, citando, como fundamento, o primeiro Relatório de Acompanhamento emitido pelo técnico do MAPA, mencionado no item 23 desta instrução, onde constava que o objetivo proposto havia sido atingido.

33. As razões apresentadas pela OCERGS foram apreciadas pelo MAPA que as considerou sem nenhuma consistência ou embasamento legal, conforme consignado no Parecer nº 178/2007, de 17/9/2007 (peça 16, p.157-158). No mesmo parecer foi sugerida a instauração de TCE e registro da inadimplência junto ao SIAFI.

34. O posicionamento do MAPA foi comunicado à OCERGS por meio do Ofício 697, de 20/9/2007 (peça 16, p.159). Em resposta, a OCERGS encaminhou o Ofício nº 1007-Dir, de 10/10/2007, reiterando os mesmos argumentos apresentados no Ofício anterior.

35. Em 26/10/2007, o MAPA comunicou à OCERGS e seus antigos dirigentes responsáveis pela execução do convênio, por meio dos ofícios nºs 812, 813 e 814/2007 (peça 16, p.166-168), a manutenção do seu posicionamento pela instauração da TCE e da inscrição de inadimplência no SIAFI.

36. Por meio do Ofício nº 937/2007/CAO/SDC/MAPA, de 20/12/2007 (peça 16, p.181), ao se reportar ao Ofício 1042/07-Dir de 30/10/2007 da OCERGS (peça 16, p.185), o MAPA ratificou novamente a sua posição. A nova notificação foi endereçada, também, aos ex-dirigentes da OCERGS por meio dos Ofícios 938 e 939, na mesma data (peça 16, p.182-183).

37. Uma vez esgotadas as providências administrativas pertinentes, foi emitido o Parecer CE/GM/MAPA nº 14/2008, de 19/2/2008 (peça 16, p.187-188), sugerindo o prosseguimento da Tomada de Contas Especial. Em seguida foi expedida solicitação à OCERGS e seus ex-dirigentes para recolhimento das despesas impugnadas, no montante de R\$ 139.422,78, devidamente corrigidos, na forma dos Ofícios 114, 115 e 116, de 3/3/2008 (peça 16, p.189-191).

38. Em 17/3/2008 o MAPA, por meio do memorando nº 128/2008-CAO/SDC/MAPA, solicita publicação do edital de notificação do Sr. Mario Muller Ramborger em jornal de grande circulação (peça 16, p.229). Tal publicação se deu no Diário Oficial da União nº 53 de 18/3/2008 e no jornal Zero Hora de 24/3/2008 (peça 16, p.230-232).

39. Constam, ainda, nos autos, informações acerca de ação judicial interposta pela OCERGS visando impedir o registro da sua inadimplência no SIAFI, conforme Processo 2007.71.00.038625-9/RS. Em consulta ao site da Justiça Federal (www.jfrs.jus.br), verificamos a ação foi julgada improcedente, estando pendente a apreciação de recurso recebido pelo juízo competente com efeito suspensivo.

40. O Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 250) foi emitido em 23/5/2008, autorizando o encaminhamento da TCE à Secretaria Federal de Controle Interno para adoção das medidas competentes.

41. No âmbito do Controle Interno foram emitidos o Relatório de Auditoria e respectivo Certificado pela irregularidade das contas (peça 1, p. 258-261) , sendo obtido, na sequência, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 262) e o pronunciamento do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (peça 1, p.264).

5. Uma vez presentes nos autos, e devidamente arrolados na instrução, os elementos necessários à compreensão dos fatos, foi promovida a análise pertinente (peça 19), que culminou com a seguinte proposta de encaminhamento, fundamentada nas razões apresentadas nos itens 42 a 68 da peça mencionada.

69.1. que seja promovida, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a citação solidária dos responsáveis: Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul - OCERGS, CNPJ nº 92.685.460/0001; Vicente Joaquim Bogo, CPF nº 338.911.769-53 e Mário Muller Ramborger, CPF nº 332.342.720-34, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de **R\$ 151.760,70**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, nos termos da legislação em vigor, a partir de **9/4/2000**, até a data do efetivo recolhimento, em razão da execução apenas parcial do Convênio nº 087/2000, firmado entre a OCERGS e o então Ministério da Agricultura e do Abastecimento, em 28/12/2000, tendo como objetivo capacitar dirigentes, funcionários e associados das Cooperativas do Estado para utilizar o Sistema de Informações e Gestão Integrada dos negócios do Cooperativismo Gaúcho, resultando na impugnação das seguintes despesas:

69.1.1. execução de apenas 1.220 horas aula (tabela anexa) de um total previsto no Plano de Trabalho de 2.600 horas aula, conforme informações extraídas das listas de presença incluídas na prestação de contas do convênio, sendo consideradas 10 horas por dia de curso: 1.380 horas aula não executadas X R\$ 75,00 = **R\$ 103.500,00**;

69.1.2. foram previstas, no Plano de Trabalho, despesas com hospedagem e alimentação no montante de R\$ 35.360,00, para um total de 2.600 horas aula, ou 4 (quatro) dias para cada um dos 65 cursos. Diante da realização de apenas 1.220 horas aula (47% do total), o número de dias para fins de pagamento de hospedagem e alimentação deve ser proporcional aos dias de aula efetivamente cumpridos: 1.380 horas aula não cumpridas (53% do total previsto de 2.600) = 53% de R\$ 35.360,00 = **R\$ 18.740,80**;

69.1.3. despesas glosadas por meio do Parecer nº 09/2003 (cópia anexa), em razão de não recolhimento do saldo do convênio (R\$ 5.754,37), despesas alheias ao objeto do convênio (R\$ 292,92), comprovantes de despesa sem discriminação dos produtos consumidos (R\$ 655,04), recibos de pagamento não assinados (R\$ 10.280,03) e despesas efetuadas em favor de servidor da OCERGS (R\$ 5.010,42), totalizando **R\$ 21.992,78**;

69.1.4. despesas realizadas na promoção do Encontro do Plano de Recuperação de Resultados realizado no município de Palmeira das Missões no dia 7/8/2001, não relacionada ao objeto do convênio, no montante de **R\$ 5.888,00**, correspondente às Notas Fiscais nº 11.855, 11.857, 11.860, 11.861, 11.862, todas de 8/8/2001, emitidas por Wilson Park Hotel, de Palmeira das Missões, e pagas pelo cheque nº 271272 do Banco do Brasil, agência 3202-6, conta nº 6814-4. O total das NFs importa em R\$ 5.941,82, no entanto, foi deduzido deste total o valor de R\$ 53,82, que já havia sido impugnado por meio do Parecer nº 09/2003 (R\$ 28,22, relativo a ligações telefônicas e R\$ 25,60, relativo a xerox);

69.1.5. despesas relativas a taxas bancárias e CPMF, nos valores de R\$ 189,24 e R\$ 729,88, respectivamente, totalizando **R\$ 919,12** vedadas pelo art.8º, inciso VII da IN/STN nº 01/97, vigente à época.

69.1.6. despesas realizadas com fretamento para localidade onde não houve realização de curso (Nova Petrópolis, no dia 14/9/2001), no valor de **R\$ 720,00**, conforme Recibo nº 141 emitido pela empresa Burkletur Agência de Viagens e Turismo Ltda, pago por meio do Cheque nº 271273 do Banco do Brasil, Agência nº 3202-6, conta nº 6814-4. Além disso, não havia previsão, no Plano de Trabalho, de despesas com fretamento.

69.2. que seja promovida, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei nº 8.443/92, a audiência prévia do Técnico do DENACOOB/MAPA, Geraldo Antônio de Queiroz Maurício, CPF 034.275.106-97, responsável pela emissão do Parecer Técnico de 22/12/2000 (peça 10, p.113-114), da Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas do Denacoop/SARC, Sheda das Graças Lima Ferraz, CPF 442.132.126-53, responsável pela elaboração de Despacho aprovando o projeto (peça 10, p.190), e do Secretário Executivo do MAPA, Márcio Fortes de Almeida, CPF 027.147.367-34, responsável pela assinatura do Convênio (peça 10, p.206-218), em razão das seguintes irregularidades:

69.2.1. elaboração de Parecer Técnico, aprovação e assinatura do Convênio nº 87/2000 (SIAFI413241), segundo respectivas responsabilidades, sem justificativas técnicas que amparassem a referida concessão, além da flagrante inviabilidade de execução do objeto no prazo previsto do Plano de Trabalho, evidenciando que a formalização do Convênio em 28/12/2000, quando faltavam apenas 3 (três) dias para o encerramento do exercício, foi realizada com o único objetivo de beneficiar a entidade conveniente com recursos do orçamento daquele ano;

69.2.2. ausência de manifestação expressa acerca do saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24/11/2000 (peça 10, p.89-90), na qual foi registrado que o pleito não apresentava condições mínimas necessárias para análise técnica;

69.3. que sejam encaminhadas aos responsáveis arrolados no item 69.1, juntamente com os ofícios de citação, cópias do Parecer nº 09/2003 (peça 15, p.224-226), emitido no âmbito do MAPA, e da Tabela constante no item 46 desta instrução, com vistas a subsidiar a elaboração das razões de justificativa.

6. A proposta acima reproduzida contou com a anuência do escalão dirigente da SECEX/RS (peças 20 e 21), sendo, em seguida, emitidos os ofícios de audiência e citação a seguir arrolados, com amparo na Delegação de Competência conferida pelo Ministro-Relator, junto aos quais é apresentada a localização das respectivas notificações ou alegações de defesa nos autos:

- a) Responsável: Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS – Ofício de citação nº 956, de 22/6/2011, peça 27; reiteração de citação pelo Ofício nº 1176, de 1/8/2011, peça 48; comprovantes de recebimento, peças 49; pedido de prorrogação de prazo, peça 50 e autorização à peça 51; alegações de defesa, peça 54, com procuração às peças 55, 56 e 57 de idêntico teor;
- b) Responsável: Vicente Joaquim Bogo - Ofício de citação nº 957, de 22/6/2011, peça 26; comprovante de recebimento, peça 28;
- c) Responsável: Mário Muller Ramborger – Ofício de citação nº 958, de 22/6/2011, peça 25; comprovante de recebimento, peça 29; alegações de defesa, peça 43, com procuração à peça 44;
- d) Responsável: Geraldo Antônio de Queiroz Maurício – Ofício de audiência nº 960, de 22/6/2011, peça 23; comprovante de recebimento, peça 30; alegações de defesa, peças 34, 36 e 39 de idêntico teor;
- e) Responsável: Sheda das Graças Lima Ferraz – Ofício de audiência nº 959, de 22/6/2011, peça 24; comprovante de recebimento, peça 35; alegações de defesa, peça 38 e 40 de idêntico teor;
- f) Responsável: Márcio Fortes de Almeida – Ofício de audiência nº 961, de 22/6/2011, peça 22; comprovante de recebimento, peça 37; pedido de prorrogação de prazo, peça 31, vista e cópia, peça 32 e respectivas autorizações às peças 33 e 45; alegações de defesa, peça 58 e documentação complementar à peça 59.

II. ANÁLISE

7. Analisamos, nesta oportunidade, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em confronto com as irregularidades a eles imputadas. Observamos, desde já, que o responsável Vicente Joaquim Bogo embora devidamente notificado, deixou de apresentar as suas alegações de defesa podendo ser considerado revel, na forma do art.12, § 3º da Lei nº 8.443/92, c/c o art.202, § 8º, do RI/TCU.

Responsável: Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS – Ofício de citação nº 956, de 22/6/2011 à peça 27 e alegações de defesa à peça 54;

Irregularidade: responsável citado, em solidariedade com Vicente Joaquim Bogo e Mário Muller Ramborger, pelo valor de R\$ 151.760,70, data 9/4/2000, em razão da execução apenas parcial do Convênio nº 087/2000, firmado entre a OCERGS e o então Ministério da Agricultura e

do Abastecimento, em 28/12/2000, tendo como objetivo capacitar dirigentes, funcionários e associados das Cooperativas do Estado para utilizar o Sistema de Informações e Gestão Integrada dos negócios do Cooperativismo Gaúcho, resultando na impugnação das seguintes despesas:

a) execução de apenas 1.220 horas aula (tabela anexa) de um total previsto no Plano de Trabalho de 2.600 horas aula, conforme informações extraídas das listas de presença incluídas na prestação de contas do convênio, sendo consideradas 10 horas por dia de curso: 1.380 horas aula não executadas X R\$ 75,00 = R\$ 103.500,00;

b) foram previstas, no Plano de Trabalho, despesas com hospedagem e alimentação no montante de R\$ 35.360,00, para um total de 2.600 horas aula, ou 4 (quatro) dias para cada um dos 65 cursos. Diante da realização de apenas 1.220 horas aula (47% do total), o número de dias para fins de pagamento de hospedagem e alimentação deve ser proporcional aos dias de aula efetivamente cumpridos: 1.380 horas aula não cumpridas (53% do total previsto de 2.600) = 53% de R\$ 35.360,00 = R\$ 18.740,80;

c) despesas glosadas por meio do Parecer nº 09/2003 (cópia anexa), em razão de não recolhimento do saldo do convênio (R\$ 5.754,37), despesas alheias ao objeto do convênio (R\$ 292,92), comprovantes de despesa sem discriminação dos produtos consumidos (R\$ 655,04), recibos de pagamento não assinados (R\$ 10.280,03) e despesas efetuadas em favor de servidor da OCERGS (R\$ 5.010,42), totalizando R\$ 21.992,78;

d) despesas realizadas na promoção do Encontro do Plano de Recuperação de Resultados realizado no município de Palmeira das Missões no dia 7/8/2001, não relacionada ao objeto do convênio, no montante de R\$ 5.888,00, correspondente às Notas Fiscais nº 11.855, 11.857, 11.860, 11.861, 11.862, todas de 8/8/2001, emitidas por Wilson Park Hotel, de Palmeira das Missões, e pagas pelo cheque nº 271272 do Banco do Brasil, agência 3202-6, conta nº 6814-4. O total das NFs importa em R\$ 5.941,82, no entanto, foi deduzido deste total o valor de R\$ 53,82, que já havia sido impugnado por meio do Parecer nº 09/2003 (R\$ 28,22, relativo a ligações telefônicas e R\$ 25,60, relativo a xerox);

e) despesas relativas a taxas bancárias e CPMF, nos valores de R\$ 189,24 e R\$ 729,88, respectivamente, totalizando R\$ 919,12 vedadas pelo art.8º, inciso VII da IN/STN nº 01/97, vigente à época;

f) despesas realizadas com fretamento para localidade onde não houve realização de curso (Nova Petrópolis, no dia 14/9/2001), no valor de R\$ 720,00, conforme Recibo nº 141 emitido pela empresa Burkletur Agência de Viagens e Turismo Ltda, pago por meio do Cheque nº 271273 do Banco do Brasil, Agência nº 3202-6, conta nº 6814-4. Além disso, não havia previsão, no Plano de Trabalho, de despesas com fretamento.

Alegações de defesa

8. Inicialmente, o responsável tece alguns comentários acerca da aprovação inicial da prestação de contas pelo MAPA, conforme parecer emitido pelo técnico designado para acompanhar a execução do convênio, e posterior notificação formal do MAPA, com base em outro relatório, cobrando a devolução da quantia de R\$ 368.329,32. Acerca da última notificação, informa que

requereu a reconsideração da cobrança, tendo em vista que a execução do referido processo havia sido acompanhada, em todas as suas fases por Técnico da Delegacia Federal no Estado do Rio Grande do Sul, o qual opinou favoravelmente à aprovação do convênio.

9. Acerca da notificação deste Tribunal, por meio do Ofício SECEX/RS nº 1176/2011, cobrando o recolhimento do valor atualizado de R\$ 660.851,07, sustenta que o convênio foi devidamente executado, cumprindo os objetivos propostos. Sustenta, ainda, que foram glosados valores que possuem efetiva comprovação de pagamentos, os quais não teriam sido levados em consideração pelo MAPA.

10. O responsável considera que o convênio foi devidamente desenvolvido, pois foram realizados os 65 cursos programados, cumprindo, portanto, o objetivo proposto no projeto apresentado e aprovado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. Acrescenta que os recursos repassados foram utilizados para atender as despesas relacionadas com a execução do convênio, conforme comprovantes apresentados na prestação de contas.

11. Ressalta, ainda, que a execução do convênio foi acompanhada, em todas as suas fases, por Técnico da Delegacia Federal no Estado do Rio Grande do Sul e, conforme seu Parecer Técnico, manifestou-se favorável à aprovação do convênio.

12. Com relação ao fato de que o público alvo ficou abaixo do estimado no plano inicial, o responsável reconhece o fato, no entanto, entende que não pode ser responsabilizado por isso, afirmando que o próprio TCU entende assim.

13. Na sequência, o responsável aborda o mérito das despesas impugnadas, para que sejam considerados seus argumentos no caso de não ser acolhida a tese de que o convênio foi executado de forma correta.

14. Primeiramente, discorda do valor do saldo do convênio a ser recolhido, no montante de R\$ 5.754,37, alegando que o valor correto é de R\$ 21,37, conforme levantamento efetuado pela auditoria contratada pela OCERGS para analisar os débitos apurados pelo TCU. Segundo a auditoria, cujo relatório compõe a peça 54, p.40-51, houve um pagamento referente ao INSS de terceiros da competência 09/2001, no valor de R\$ 6.300,00 e um depósito no valor de R\$ 567,00, referente à multa por pagamento em atraso do INSS competência 08/2001, que não foram computados. Com relação ao pagamento do INSS competência 09/2001, no valor de R\$ 6.300,00, assevera que o extrato bancário omite este valor.

15. Com relação aos recibos de pagamento não assinados, no montante de R\$ 10.280,03, o responsável sustenta que a auditoria apurou que os recibos no total de R\$ 6.682,06 encontram-se devidamente assinados ou com comprovante de depósito em favor do credor, reconhecendo apenas o débito de R\$ 3.597,97.

16. Igualmente o responsável contesta a impugnação das despesas efetuadas com pagamento a empregado da OCERGS, no montante de R\$ 5.010,42, por considerar que a IN/STN nº 01/97, em seu art.8º, inciso II, veda apenas a inclusão de cláusulas que permitam pagamento a “servidor ou empregado público integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica”. No entanto, o empregado da

OCERGS (pessoa jurídica de direito privado), não é servidor ou empregado público, o que afasta, de imediato, a aplicação do referido artigo. Além disso, afirma que o referido empregado ausentou-se de suas atividades junto à OCERGS para realizar atividades relacionadas com o convênio, fazendo jus ao pagamento dos valores pelo trabalho realizado.

17. Em resumo, o responsável reconhece o débito no valor de R\$ 134.335,22, solicitando que seja abatido o montante de R\$ 17.425,48, pelas razões reproduzidas acima.

Análise

18. O fato de convênio ter sido aprovado em um momento inicial pelo técnico designado para acompanhar a execução do convênio, não representa impedimento para que o concedente possa revisar sua posição a qualquer momento, diante da constatação de houve falha ou omissão na análise. E foi exatamente isso que ocorreu a partir da constatação da existências de inconsistências no Relatório de Acompanhamento de Convênio e de diferenças entre que foi programado e o que foi efetivamente realizado, conforme consignado no Parecer da CAO/SARC/MAPA nº 27/2004, de 7/5/2004 (peça 15, p.252-253).

19. Com relação à alegação de que o convênio foi devidamente executado, cumprindo os objetivos propostos, uma vez que 65 cursos programados foram executados, observamos que o Plano de Trabalho não previa apenas o número de cursos, mas também a carga horária dos cursos. Neste sentido, está fartamente demonstrado nos autos que das 2.600 horas aula previstas apenas 1.220 foram realizadas.

20. O fato de que o público alvo ficou abaixo do estimado no plano inicial, não foi contestado na instrução inicial, conforme registrado pelo próprio responsável.

21. Quanto à contestação acerca do valor de saldo a ser recolhido, entendemos que assiste razão ao responsável, haja vista que, computando-se o depósito efetuado em 2/10/2001, no valor de R\$ 567,00 (ver peça 12, p.52), destinado ao pagamento dos juros pelo pagamento em atraso do INSS competência 08/2001, e o pagamento do INSS competência 09/2001 no valor de R\$ 6.300,00, o saldo a ser ressarcido corresponde a R\$ 21,37. Os documentos juntados demonstram o pagamento do INSS competência 09/2001 no valor de R\$ 6.300,00 (peça 54, p.55) e a composição do INSS 08/2001, no valor de R\$ 6.300,00 mais multa de R\$ 567,00 (p.56). Além disso, o extrato bancário juntado aos autos (peça 12, p.52-53), apresenta uma falha de impressão (ou na cópia), omitindo exatamente o valor de R\$ 6.300,00, conforme pode ser verificado pela diferença entre o saldo existente em 1/10/2001 (R\$ 63.404,68), a movimentação do dia 02/10/2001 e o saldo existente ao final do dia 02/10/2001 (R\$ 48.654,28).

22. Com relação aos recibos de pagamento que haviam sido impugnados em razão da ausência de assinatura, no total de R\$ 10.280,03, entendemos que podem ser acolhidos os argumentos do responsável em relação ao montante de R\$ 6.682,06, haja vista que foram apresentados comprovantes do efetivo pagamento aos beneficiários correspondentes a cópia do cheque e recibo de depósito em conta corrente dos beneficiários, suprimindo a ausência de assinatura nos respectivos recibos. No caso do recibo nº 86, em nome de Luiz Gustavo das N. Saes, no valor de R\$ 1.158,75, foi encaminhada cópia do recibo devidamente assinada.

23. Os pagamentos que podem ser acolhidos são os seguintes:

- Mari Rosane Vieira Sum - R\$ 1.534,81 (peça 54, p.61-63);
- Luiz Gustavo das N.Saes - R\$ 1.450,50 (peça 54, p.64-66);
- Elenice Vincense dos Santos – R\$ 1.450,50 (peça 54, p.67-69);
- Luiz Gustavo das N. Saes – R\$ 1.158,75 (peça 54, p.70-71);
- Luiz Gustavo das N. Saes – R\$ 1.087,50 (peça 54, p.72-73).

24. Desta forma, persiste apenas o débito de R\$ 3.597,97, corresponde aos recibos em nome de Denise Rejane D. Feijó, nos valores de R\$ 898,03 e R\$ 1.675,88 e de Beatriz Regina Ciconet no valor de R\$ 1.024,06 (ver peça 15, p.224-226).

25. Igualmente devem ser acolhidos os argumentos em relação à impugnação das despesas pagas a empregado da OCERGS, no montante de R\$ 5.010,42, uma vez que a IN/STN nº 01/97, em seu art.8º, inciso II, utilizada como fundamento para impugnação, conforme Parecer nº 09/2003 (peça 15, p.224-226), não se aplica aos empregados da OCERGS, associação de natureza privada. Além disso, não houve qualquer contestação em relação aos serviços prestados pelo empregado, sendo, portanto, devido o pagamento.

26. Deduzindo-se as despesas acolhidas como regulares, conforme argumentos acima apresentados, no montante de R\$ 17.425,48, remanesce um débito total de R\$ 134.335,22. A própria auditoria contratada pelo OCERGS admite o débito neste valor. Os esclarecimentos apresentados aproveitam, também, os demais responsáveis citados em solidariedade com a OCERGS.

Responsável: Mário Muller Ramborger – Ofício de citação nº 958, de 22/6/2011 à peça 25 e alegações de defesa à peça 43;

Irregularidade: responsável citado, em solidariedade com Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS e Vicente Joaquim Bogo, pelo valor de R\$ 151.760,70, data 9/4/2000, em razão da execução apenas parcial do Convênio nº 087/2000, firmado entre a OCERGS e o então Ministério da Agricultura e do Abastecimento, em 28/12/2000, tendo como objetivo capacitar dirigentes, funcionários e associados das Cooperativas do Estado para utilizar o Sistema de Informações e Gestão Integrada dos negócios do Cooperativismo Gaúcho, resultando na impugnação das seguintes despesas:

a) execução de apenas 1.220 horas aula (tabela anexa) de um total previsto no Plano de Trabalho de 2.600 horas aula, conforme informações extraídas das listas de presença incluídas na prestação de contas do convênio, sendo consideradas 10 horas por dia de curso: 1.380 horas aula não executadas X R\$ 75,00 = R\$ 103.500,00;

b) foram previstas, no Plano de Trabalho, despesas com hospedagem e alimentação no montante de R\$ 35.360,00, para um total de 2.600 horas aula, ou 4 (quatro) dias para cada um dos 65 cursos. Diante da realização de apenas 1.220 horas aula (47% do total), o número de dias para fins de pagamento de hospedagem e alimentação deve ser proporcional aos dias de aula efetivamente cumpridos: 1.380 horas aula não cumpridas (53% do total previsto de 2.600) = 53% de R\$ 35.360,00 = R\$ 18.740,80;

c) despesas glosadas por meio do Parecer nº 09/2003 (cópia anexa), em razão de não recolhimento do saldo do convênio (R\$ 5.754,37), despesas alheias ao objeto do convênio (R\$ 292,92), comprovantes de despesa sem discriminação dos produtos consumidos (R\$ 655,04), recibos de pagamento não assinados (R\$ 10.280,03) e despesas efetuadas em favor de servidor da OCERGS (R\$ 5.010,42), totalizando R\$ 21.992,78;

d) despesas realizadas na promoção do Encontro do Plano de Recuperação de Resultados realizado no município de Palmeira das Missões no dia 7/8/2001, não relacionada ao objeto do convênio, no montante de R\$ 5.888,00, correspondente às Notas Fiscais nº 11.855, 11.857, 11.860, 11.861, 11.862, todas de 8/8/2001, emitidas por Wilson Park Hotel, de Palmeira das Missões, e pagas pelo cheque nº 271272 do Banco do Brasil, agência 3202-6, conta nº 6814-4. O total das NFs importa em R\$ 5.941,82, no entanto, foi deduzido deste total o valor de R\$ 53,82, que já havia sido impugnado por meio do Parecer nº 09/2003 (R\$ 28,22, relativo a ligações telefônicas e R\$ 25,60, relativo a xerox);

e) despesas relativas a taxas bancárias e CPMF, nos valores de R\$ 189,24 e R\$ 729,88, respectivamente, totalizando R\$ 919,12 vedadas pelo art.8º, inciso VII da IN/STN nº 01/97, vigente à época;

f) despesas realizadas com fretamento para localidade onde não houve realização de curso (Nova Petrópolis, no dia 14/9/2001), no valor de R\$ 720,00, conforme Recibo nº 141 emitido pela empresa Burkletur Agência de Viagens e Turismo Ltda, pago por meio do Cheque nº 271273 do Banco do Brasil, Agência nº 3202-6, conta nº 6814-4. Além disso, não havia previsão, no Plano de Trabalho, de despesas com fretamento.

Alegações de defesa

27. O responsável alega, em preliminar, a ilegitimidade passiva, haja vista que atuou junto à OCERGS como administrador no período de 01/01/2000 a 7/11/2001, conforme comprova a cópia da carteira de trabalho anexado (peça 43, p.8), sendo que a partir de 9/10/2001 já se encontrava em aviso prévio (ver peça 43, p.9), ao passo que, segundo ele, as irregularidades ocorreram após a sua saída da OCERGS. Alega que a execução do convênio foi estendida para 31/10/2001 e a vigência para 31/12/2001, enquanto que ele teria laborado até 9/10/2001, quando o convênio ainda estava em vigência.

28. Ainda em preliminar, alega que ocorreu a decadência, haja vista que decorreram mais de seis anos desde o convênio até a instauração da TCE e depois mais três anos até para que o TCU fosse instado.

29. Quanto ao mérito, alega que caberia à OCERGS prestar contas dos recursos transferidos, conforme previsto na Cláusula Terceira.

30. Alega também, que o MAPA aprovou a prestação de contas em momento inicial, e, posteriormente, concluiu pela glosa de despesas no montante de R\$ 21.992,78, fato que demonstra a impertinência do apontamento. Acrescenta que a “revisão” dos apontamentos é de difícil comprovação, haja vista que não tem mais acesso aos documentos que estão de posse da OCERGS.

Análise

31. Observamos, inicialmente, que a documentação apresentada pelo responsável (peça 43, p.9) comprova que ele foi comunicado da sua demissão em 9/10/2001, sendo dispensado do cumprimento do Aviso Prévio. No entanto, a alegação de ilegitimidade passiva, não merece prosperar, haja vista que a quase totalidade da execução financeira do convênio ocorreu dentro do período em que o responsável atuou junto à OCERGS como Superintendente, ou seja dentro do período de 01/01/2000 a 8/10/2001.

32. Conforme demonstra o extrato bancário juntado à peça 12, p.42-55, os recursos foram creditados na conta corrente da entidade em 9/4/2001, no montante de R\$ 246.120,00, e restava ao final do dia 8/10/2001 apenas o saldo de R\$ 28.928,15.

33. A apuração do débito a ser atribuído ao responsável deve levar em consideração o período que ele efetivamente atuou junto à OCERGS. Neste sentido, observamos que devem ser abatidas do valor inicialmente apurado as seguinte parcelas: R\$ 170,57, relativa ao pagamento de CPMF após 9/10/2001 (peça 12, p.53-56), a parcela de R\$ 21,37, relativa ao saldo do convênio não recolhido (ver item 21 desta instrução), bem como débitos relacionados aos cursos realizados após o seu afastamento da entidade, conforme demonstrado a seguir.

	LOCAL	DATA	CARGA HORÁRIA	PEÇA 15 FLS.
1	Santa Cruz	20/10/01	10	3
2	Gravataí	22/10/01	10	4-6
3	Paulo Bento	22/10/01	10	7-8
4	Porto Alegre	24 e 25/10/01	20	9-10
5	Passo Fundo	29 e 30/10/01	20	11
6	Saldanha Marinho	5 e 6/11/01	20	12
7	Porto Alegre	7/11/01	10	13
8	Porto Alegre	12/11/01	10	14
9	Santo Ângelo	15 e 16/11/01	20	15-16
10	Selbach	17 e 18/11/01	20	17
11	Não Me Toque	19 e 20/11/01	20	18
12	Porto Alegre	22 e 23/11/01	20	19-20
13	Porto Alegre	19/11/01	10	21
14	Sapucaia do Sul	9 a 11/10/01	30	106
15	Porto Alegre	15 a 17/10/01	30	108-110
16	Santa Antônio da Patrulha	16/10/01	10	111-112
17	Pelotas	17/10/01	10	113
18	Porto Alegre	19/10/01	10	114
19	Porto Alegre	20/10/01	10	115
	TOTAL		300	

34. Pela tabela acima, verifica-se que foram realizados 19 cursos após o afastamento do responsável, que deveriam corresponder a 760 horas. Como foram realizadas, em relação a estes cursos, apenas 300 horas, foi impugnado o valor correspondente a 460 horas, que deve ser abatido do débito inicialmente apurado, que correspondia a 1.380 horas não realizadas ou R\$ 103.500,00 (ver itens

46-48, peça 19). O débito, portanto, corresponde a 920 horas (1.380 – 460) x R\$ 75,00 (custo da hora aula) = R\$ 69.000,00, e o abatimento corresponde a R\$ 34.500,00.

35. Deve ser abatida, também, a parcela relativa às despesas com hospedagem e alimentação, que deve ser proporcional às horas não executadas no período em que o responsável atuou junto à OCERGS. O cálculo anteriormente realizado apurou um débito de R\$ 18.740,80 para 1380 horas não realizadas, portanto, para 920 horas não realizadas o débito deve corresponder a R\$ 12.493,80. Assim, deve ser abatido do débito a quantia de R\$ 6.247,00 (R\$ 18.740,80 – 12.493,80).

36. Com relação às demais despesas impugnadas, observamos que as mesmas foram pagas dentro do período de atividade do responsável junto à OCERGS, conforme se verifica nos itens 51-55 da instrução anterior (peça 19).

37. Desta forma, do débito apurado nestes autos no total de R\$ 134.335,22, após o acolhimento parcial das alegações de defesa da OCERGS (ver item 26 desta instrução), deve ser excluído da responsabilidade do ex-Superintendente Mário Muller Ramborger o montante de R\$ 40.938,94, restando um débito de R\$ 93.396,28.

38. Observamos, por oportuno, que o saldo existente na conta corrente da OCERGS na data do afastamento do responsável (R\$ 28.928,15) é inferior ao montante sugerido para ser abatido do seu débito (R\$ 40.938,94). Esta diferença, aliada ao fato de que 19 cursos, que corresponderiam a 760 horas (R\$ 57.000,00), foram realizados após 9/10/2001, evidencia que houve pagamento antecipado de despesas. Embora se trate de uma prática irregular, quando não exigidas as garantias pertinentes, entendemos que não pode ser atribuída ao ex-Superintendente, no período em que já se encontrava afastado da entidade, a responsabilidade por eventual omissão da administração da OCERGS em fazer cumprir o Plano de Trabalho e o número de horas de cada curso.

39. Com relação à alegação de decadência, observamos que este Tribunal entende que a decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99, não incide nos Processos por meio dos quais o TCU exerce a sua competência constitucional de controle externo (Decisão nº 1.020/2000-Plenário, Acórdão 183/2009 - Segunda Câmara).

40. Quanto à prescrição, no exercício do controle externo, O TCU submete-se às regras de prescrição estatuídas no Novo Código Civil (Lei nº 10.406/02), em vigor desde 11/1/2003. Com base nesse entendimento, a prescrição poderia ser: (i) decenal, segundo a regra geral do art. 205, quando não houver, em 11/1/2003 (vigência do Novo Código), o transcurso de mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos, estabelecido na lei revogada (Código Civil de 1916); ou (ii) vintenária, nos demais casos, segundo a regra de transição do art. 2.028.

41. A tentativa do responsável em atribuir a responsabilidade à OCERGS, a quem, segundo ele, caberia prestar contas dos recursos transferidos, não tem nexo com as irregularidades identificadas nos autos, isto porque a prestação de contas foi apresentada. Conforme demonstrado nos autos, as irregularidades apuradas consistem na impugnação de despesas em razão do não cumprimento do Plano de Trabalho aprovado. Quem executou estas despesas foram os gestores, embora o benefício tenha sido auferido pela entidade.

42. Também não pode ser acolhida a alegação de que o MAPA aprovou a prestação de contas em momento inicial, e, posteriormente, concluiu pela glosa de despesas no montante de R\$ 21.992,78, fato que demonstraria a impertinência do apontamento. Conforme já registrado no item 18 desta instrução, o fato de convênio ter sido aprovado em um momento inicial não representa impedimento para que o concedente possa revisar sua posição a qualquer momento, diante da constatação de houve falha ou omissão na análise. E foi exatamente isso que ocorreu a partir da constatação da existências de inconsistências no Relatório de Acompanhamento de Convênio e de diferenças entre que foi programado e o que foi efetivamente realizado, conforme consignado no Parecer da CAO/SARC/MAPA nº 27/2004, de 7/5/2004 (peça 15, p.252-253).

43. A alegação de que a “revisão” dos apontamentos é de difícil comprovação, haja vista que o responsável não teria mais acesso aos documentos que estão de posse da OCERGS, não se sustenta, pois todas as peças relativas à análise, aprovação e concessão dos recursos, assim com a respectiva prestação de contas, encontram-se acostadas aos presentes autos.

Responsável: Geraldo Antônio de Queiroz Maurício – Ofício de audiência nº 960, de 22/6/2011 à peça 23 e alegações de defesa às peças 34, 36 e 39 de idêntico teor;

Irregularidades:

a) elaboração de Parecer Técnico de 22/12/2000 (peça 10, p.113-114), sem justificativas técnicas que amparassem a referida concessão (Convênio nº 087/2000), além da flagrante inviabilidade de execução do objeto no prazo previsto do Plano de Trabalho, evidenciando que a formalização do Convênio em 28/12/2000, quando faltavam apenas 3 (três) dias para o encerramento do exercício, foi realizada com o único objetivo de beneficiar a entidade conveniente com recursos do orçamento daquele ano;

b) ausência de manifestação expressa acerca do saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24/11/2000 (peça 10, p.89-90), na qual foi registrado que o pleito não apresentava condições mínimas necessárias para análise técnica;

Alegações de defesa

44. O responsável afirma que o parecer exarado por ele cumpriu todas as normas e exigências para aprovação de convênios contidas na IN/STN nº 01/97, combinado com o Regimento Interno do DENACCOP e as Portarias nº 616 de 30/12/98 e 218 de 14/5/99, bem como a Portaria 332 GM de 30 de agosto de 2000.

45. Segundo ele, o proponente do convênio, a OCERGS, tem por função regimental precípua representar e prestar serviços de assistência e consultoria administrativa e empresarial às cooperativas do Estado, estava quites com o CADIN - Cadastro Informativo de Crédito Não Quitado do Banco Central do Brasil e com o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, não tendo prestação de contas pendentes com o Ministério da Agricultura. Por outro lado, as metas do plano de trabalho enquadravam-se nas exigências do Denacoop, podendo ser facilmente avaliadas quando da prestação de contas a ser apresentada. Acrescenta que não compete à área técnica emitir opinião ou fazer julgamentos subjetivos quanto à execução das metas programadas, uma vez que o proponente é o responsável pelas informações que presta.

46. Quanto ao seu parecer, reconhece que é obrigação do servidor público se nortear pelos princípios da ética e moralidade e pelos trâmites corretos, atendendo a legislação em vigor, devendo, ainda, alertar os dirigentes políticos sobre quaisquer atos quando eivados de vício de ilegalidade e que possam vir a ser praticados em decorrência de desvios no processo.

47. Seguindo estes compromissos, sustenta que a proposição em pauta foi encaminhada pelo Diretor Geral do Denacoop para a elaboração final de Parecer Técnico, juntamente com as justificativas do Conveniente e as alterações ao plano de trabalho para atendimento das recomendações anteriormente apontadas, sendo emitido o correspondente parecer na mesma data do seu encaminhamento, contendo alerta quanto à exiguidade de tempo para a execução das metas previstas. Além do alerta quanto ao prazo, uma vez que restavam apenas 8 (oito) dias para o término do exercício (parecer assinado em 22/12/2000), afirma que ressaltou, no parecer, que o início das ações referentes às metas programadas não poderiam iniciar antes da liberação dos recursos do convênio, ou já estarem realizadas, e nem que sua execução ultrapassasse o correspondente exercício, ou seja, 31/12/2000.

48. Acrescenta, ainda, que o proponente afirmava ser possível cumprir as metas em tempo, pois dispunha de infra-estrutura para realizá-las em parceria e dentro das próprias cooperativas beneficiadas, assumindo total responsabilidade pela realização das mesmas.

49. Reitera que seu parecer foi emitido no dia 22 de dezembro, portanto, em tempo hábil para que seus superiores, em suas devidas alçadas, atentassem para a recomendação de que não havia tempo útil para a execução das metas previstas.

50. Por fim, reafirma que não tinha qualquer interesse na aprovação ou liberação de recursos à entidade, que possui folha profissional ilibada e não cometeu qualquer falha por omissão ou desídia.

Análise

51. A partir da análise mais detida dos autos, aliada às alegações apresentadas pelo responsável, especialmente no que diz respeito aos quesitos a serem abordados nos pareceres técnicos emitidos em propostas de convênios, conforme Portaria MAPA nº 332/2000, entendemos que a responsabilidade do emitente do parecer deve ser atenuada, a ponto de ser dispensada a aplicação da penalidade de multa.

52. A Portaria mencionada, que instituiu normas de elaboração e conteúdo do Parecer Técnico sobre viabilidade de pleitos, previsto no art. 4º da IN/STN/Nº 01/97, estabelece que as verificações quanto ao projeto devem considerar, basicamente o seguinte: antecedentes, capacidade e consistência da entidade e da proposta, definição dos objetivos, **comentários sobre a possibilidade de ser alcançado**(grifo nosso), comentários sobre as metas e compatibilidade dos preços.

53. Neste sentido, observamos que o parecer questionado, embora não tenha a abrangência exigida, apresentou a avaliação da entidade e das metas, e consignou expressamente alerta quanto à inviabilidade de cumprimento do objeto no prazo programado, conforme previsto na Portaria MAPA nº332/2000, no trecho grifado acima.

54. É claro que, diante da inviabilidade de cumprimento do objeto no prazo previsto, o responsável poderia ter emitido parecer pela não aprovação do projeto. No entanto, diante da forma

cristalina como foi registrado o comentário, a autoridade máxima com competência para definição acerca da concessão e assinatura do convênio possuía todos os elementos e informações necessários para tomada de decisão. Constou expressamente na conclusão do parecer a manifestação acerca da capacidade técnica do proponente e sobre a formalização do Plano de Trabalho, com ressalva quanto à exiguidade dos prazo para execução das metas.

55. O responsável nada alegou com relação à ausência de manifestação expressa acerca do saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24/11/2000 (peça 10, p.89-90). Observamos que o próprio responsável afirma em seu parecer que “permanece as indagações da Segunda nota técnica de 24 de novembro, que questiona além de outros itens, a viabilidade da realização dos 65 cursos ainda neste exercício”.

56. O apontamento refere-se apenas à ausência de manifestação quanto ao saneamento das restrições, o que não significa que elas não tenham sido sanadas. Pela análise do parecer datado de 24/11/2000, em confronto com as alterações promovidas pela OCERGS (peça 10, p.106-112), verifica-se que o título do Programa foi reformulado, assim como o objeto e as metas, as atividades a cargo da equipe técnica da OCERGS, a título de contrapartida, foram definidas como “coordenação e avaliação”, a metodologia foi detalhada e o público alvo foi adequado aos cursos previstos. Igualmente foram revistos os itens de aplicação de despesas e ajustados os respectivos cálculos. Permaneceu, portanto, apenas a restrição relativa ao prazo para realização dos cursos.

57. Diante do exposto, embora seja ratificado o apontamento, é forçoso reconhecer que se trata de falha formal, haja vista que foram promovidas as retificações pertinentes.

Responsável: Sheda das Graças Lima Ferraz – Ofício de audiência nº 959, de 22/6/2011 à peça 24 e alegações de defesa às peças 38 e 40 de idêntico teor;

Irregularidades:

a) elaboração de Despacho, na condição de Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas do Denacoop/SARC, aprovando o projeto que resultou no Convênio nº 087/2000 (peça 10, p.190) sem justificativas técnicas que amparassem a referida concessão, além da flagrante inviabilidade de execução do objeto no prazo previsto do Plano de Trabalho, evidenciando que a formalização do Convênio em 28/12/2000, quando faltavam apenas 3 (três) dias para o encerramento do exercício, foi realizada com o único objetivo de beneficiar a entidade conveniente com recursos do orçamento daquele ano;

b) ausência de manifestação expressa acerca do saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24/11/2000 (peça 10, p.89-90), na qual foi registrado que o pleito não apresentava condições mínimas necessárias para análise técnica;

Alegações de defesa

58. A responsável alega que o Parecer Técnico, datado de 22/12/2000, no âmbito da Coordenação-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas do DENACOOOP/SARC, sob sua a responsabilidade da Recorrente, não corroborou o cometimento da ocorrência, haja vista que constitui, em grande parte, análise da documentação apresentada pela entidade conveniente e que

apresentou questionamentos quanto à capacidade da empresa conveniente em completar as atividades propostas e sugeriu a aprovação do Plano de Trabalho com restrição.

59. Sustenta, também, que, após a apresentação do parecer técnico, com os devidos prequestionamentos e a sugestão de aprovação com restrições a minuta do Convênio foi aprovada pela Consultoria Jurídica do MAPA e encaminhada ao Diretor do DENACOOOP, Sr. Adelar da Cunha, a quem a responsável era diretamente subordinada, e que tinha como função primordial analisar a documentação de convênios, aprovando-a ou não, e encaminhá-la ao Secretário Executivo Mário Fortes de Almeida, que era o responsável pela assinatura de qualquer convênio realizado no âmbito do DENACOOOP/SARC.

60. Na sequência das suas alegações, a responsável reitera que a sua função, à época, era de caráter meramente técnico e subordinado ao Diretor do DENACOOOP/SARC, Sr. Adelar da Cunha, não possuindo alçada ou poder decisório de aprovação ou assinatura de convênios. Alega que o TCU fez pouca distinção entre os diferentes responsáveis solidários, isentando de responsabilidade o Diretor do DENACOOOP/SARC, seu superior hierárquico, frustrando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Acrescenta que os documentos assinados pela Coordenadoria-Geral somente são direcionados ao Secretário Executivo se forem aprovados pelo Diretor do Departamento. Assim, ao apor sua assinatura na solicitação de empenho dos recursos do Convênio, o Diretor assumiu a responsabilidade quanto à legalidade do Convênio, eximindo a responsável, sua subordinada, de qualquer encargo.

61. A responsável entende, ainda, que o parecer elaborado no âmbito deste Tribunal teria atribuído força ao parecer técnico favorável ao projeto para amparar a assinatura e a emissão do empenho dos recursos. Com base no seu entendimento, alega que o citado Parecer consistiu meramente de descritivo da ação e que a sua aprovação estaria condicionada à análise da Consultoria Jurídica, que considerou o projeto viável, e à aprovação do Diretor do DENACOOOP/SARC e do Secretário Executivo do MAPA. Reitera, novamente, que a sua sugestão de aprovação valeu-se dos elementos que constavam no Parecer elaborado pelo Técnico do DENACOOOP, posteriormente corroborados pela Consultoria Jurídica do MAPA.

62. Em outra linha de argumentação, a responsável recorre a deliberações do STF e à Doutrina do Direito Administrativo para sustentar que os pareceres emitidos em processos administrativos são meramente opinativos, não podendo ser responsabilizado o parecerista.

63. Por fim, alega que o cumprimento das normas e diretrizes do MAPA e “subaltermidade” da função exercida, bem como o fato de não ter havido a percepção de qualquer vantagem pecuniária, são indícios inegáveis da sua boa-fé. Adicionalmente, manifesta inconformidade quanto à sua responsabilização como detentora de função técnica de 3º escalão, sendo que decisão final caberia a seus superiores.

64. No bojo das suas alegações, a responsável requer a oportunidade de apresentar sustentação oral.

Análise

65. Rejeitamos, inicialmente, as alegações de que o Diretor do DENACOOOP e a consultoria Jurídica corroboraram o parecer técnico e foram indevidamente isentados de responsabilidade por este Tribunal. Isto porque, na instrução anterior (item 67, peça 19), ficou registrado expressamente o nome dos demais servidores que se manifestaram quanto ao projeto de convênio, incluindo o Diretor do DENACOOOP e os membros da Consultoria Jurídica, e as razões pelas quais não haviam sido incluídos na proposta de audiência, a saber:

a) Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, ordenador de despesas, assinou o Despacho elaborado pela Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas do Denacooop/SARC, Sheda das Graças Lima Ferraz, (peça 10, p.190), reportando-se unicamente à sugestão de encaminhamento da minuta do convênio à Consultoria Jurídica;

b) Marcela C. Martins Amaral, Aires Roberto dos Santos, Ivete Facó e José Silvino da Silva Filho, no âmbito da Consultoria Jurídica, apenas se manifestaram quanto teor da minuta do convênio, sem qualquer menção ao mérito da concessão (peça 10, 0.192-193);

c) Adelar da Cunha, Diretor do DENACOOOP e Renato Stoppa Cândido, Coordenador do CAO, apenas apuseram sua assinatura na solicitação de empenho dos recursos do Convênio (peça 10, p.194).

66. Quanto ao mérito, entendemos que os argumentos apresentados nos itens 51-57 desta instrução aplicam-se, também, a esta responsável, razão pela qual deixamos de analisar as demais alegações apresentadas, haja vista a descaracterização da responsabilidade.

Responsável: Márcio Fortes de Almeida – Ofício de audiência nº 961, de 22/6/2011 à peça 22 e alegações de defesa à peça 58 e documentação complementar à peça 59;

Irregularidades:

a) assinatura, na condição Secretário Executivo do MAPA, do Convênio nº 087/2000 sem justificativas técnicas que amparassem a referida concessão, além da flagrante inviabilidade de execução do objeto no prazo previsto do Plano de Trabalho, evidenciando que a formalização do Convênio em 28/12/2000, quando faltavam apenas 3 (três) dias para o encerramento do exercício, foi realizada com o único objetivo de beneficiar a entidade conveniente com recursos do orçamento daquele ano;

b) ausência de manifestação expressa acerca do saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24/11/2000 (peça 10, p.89-90), na qual foi registrado que o pleito não apresentava condições mínimas necessárias para análise técnica;

Alegações de defesa

67. Inicialmente, o responsável informa que o Ministério, sujeitando-se à legislação em vigor à época, especialmente a IN/STN nº 01/97, aplicava um fluxo de trabalho que abrangia a análise de diversas unidades envolvidas.

68. Neste sentido, esclarece que foi promovida a análise técnica, cujo parecer emitido pelo técnico Geraldo Antônio de Queiroz Maurício opinou pela aprovação do projeto. Igualmente o parecer

emitido pela Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas Denacoop/SARC, senhora Sheda das Graças L. Ferraz, considerou que documentação estava de acordo com a legislação em vigor, manifestando-se favoravelmente ao seu deferimento. O parecer técnico foi recepcionado pelo Ordenador de Despesas à época, senhor Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, que, não apresentando óbice, encaminhou o processo à Consultoria Jurídica para manifestação, em 26.12.2000.

69. No âmbito da Consultoria Jurídica, foi emitido parecer no sentido de que a minuta foi elaborada de forma eficaz quanto ao aspecto jurídico-formal, e sugeriu o encaminhamento à SARC para, após as providências sugeridas, encaminhar o convênio à SE/MAPA para assinatura. As providências sugeridas referiam-se à necessidade de que a documentação estivesse dentro do prazo de validade quando da assinatura do convênio, e à necessidade de designação de técnico para acompanhamento “in loco”. O responsável informa que a providência relativa à designação de técnico foi prontamente atendida, conforme documento que anexa.

70. Especificamente em relação à irregularidade relativa ao parecer técnico (alínea “a), o responsável alega que ao longo do exercício de 2000 houve contatos formais com a entidade, OCERGS, e informais conforme se depreende da leitura dos documentos acostados ao processo, corrigindo e ajustando a documentação. Segundo ele, esta situação é praxe nos órgãos públicos que lidam com a modalidade de descentralização de créditos, vez que as diversas entidades e unidades da federação nem sempre detêm a expertise para estruturar de forma completa os documentos que embasariam seus pleitos.

71. Segundo ele, a partir das informações e documentos da entidade acostados aos autos foi emitido o parecer técnico no âmbito da SARC, secretaria responsável pela análise, acompanhamento e controle dos convênios firmados, do qual o responsável destaca a afirmação de que o Plano de Trabalho apresentado, atendia os preceitos da IN/STN nº 01/97, combinado com o Regimento Interno do DENACCOP e as portarias nº 616 de 30/12/98 e 218 de 14/5/99 bem como a portaria 332 GM de 30 de agosto de 2.000, bem como a sugestão de aprovação com restrições.

72. Da mesma forma é destacado o parecer contendo a manifestação favorável da Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas Denacoop/SARC, superiora hierárquica do técnico responsável pela emissão do parecer, bem como a Informação/DJC/CJAG/CJ/nº 1608/2000, na qual o Consultor Jurídico apoia a emissão de juízo ali consignado.

73. Prossegue afirmando que a celebração do convênio foi apoiada nos posicionamentos acima mencionados.

74. Adicionalmente, o responsável destaca o fato histórico de que as restrições orçamentárias e financeiras efetuadas pela área econômica ao longo do exercício, acabam por provocar a liberação dos recursos ao final do ano, a partir da efetiva identificação do cenário de arrecadação, induzindo a inscrição dos recursos em restos a pagar. Assim, uma vez assegurados os recursos para execução das ações sob a égide do ministério no exercício, assinado o convênio e estando este enquadrado na legislação que trata de ajustes, não há óbice legal para que o convênio seja executado no exercício seguinte diante do comportamento da área econômica no controle da execução dos recursos públicos. Diante destes argumentos, o responsável entende que não se sustenta a afirmação de que

“... a formalização do Convênio em 28/12/2000... foi realizada com o único objetivo de beneficiar a entidade conveniente com recursos do orçamento daquele ano...”.

75. Com relação à irregularidade relativa ao saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24/11/2000 (alínea “b”), o responsável afirma que a partir de uma leitura mais apurada dos documentos acostados ao processo nº 21.000.002.702/2000-14, é possível verificar que as inconsistências do pleito foram sendo progressivamente corrigidas e ajustadas para se adequarem ao que a legislação permitia. Isto ocorreu a partir dos contatos formais e informais com a entidade pleiteante.

76. O próprio parecer técnico emitido em 22/12/2000 atesta, segundo seu entendimento, que as inconsistências foram sanadas, quando afirma que “o projeto foi modificado para atender as recomendações feitas pelo técnico do Denacoop, transformando as metas propostas em cursos de implantação do Centro de Informação com Banco de dados do Cooperativismo Gaúcho”. Restou apenas, segundo ele, a questão do prazo para execução, que foi sanado mediante as prorrogações da vigência do convênio. Neste aspecto, destaca que o técnico deixou de considerar a existência do conhecido procedimento dos “restos a pagar”.

77. Na sequência das suas alegações, o responsável cita os ensinamentos de renomados doutrinadores e posicionamento do STF para sustentar o entendimento de que os pareceres técnicos, como os exigidos no caso de convênios, são obrigatórios, pois provindo de órgão ou agente especializado na matéria, não podem ser contrariados por leigo ou mesmo por superior hierárquico.

78. Aduz, ainda, que o administrador que atua seguindo tese razoável, firmada pelo órgão jurídico, não pode ser penalizado, conforme entendimento do próprio TCU no Acórdão 248/2005 – Plenário.

79. Em resumo, afirma que todos os atos praticados por ele estavam em perfeita consonância com a legislação em vigor e amparados em manifestações favoráveis de toda a equipe responsável pela Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, ou seja, seu secretário, seu diretor, sua coordenadora-geral de desenvolvimento das organizações cooperativas - Denacoop, seu ordenador de despesa e o coordenador de apoio operacional.

80. Por fim, o responsável alega que os técnicos do Ministério da Agricultura e da Controladoria-Geral da União, na elaboração do relatório final da Tomada de Contas, somente imputaram responsabilidade aos dirigentes da entidade conveniada - OCERGS, em nenhum momento questionando a legalidade dos seus atos como Secretário Executivo do Ministério.

Análise

81. Discordamos dos argumentos apresentados pelo responsável na tentativa de atribuir a responsabilidade exclusiva aos pareceristas que se manifestaram nos autos. Com relação ao Parecer Técnico emitido pelo técnico Geraldo Antônio de Queiroz Maurício, que contou com a aprovação da Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas Denacoop/SARC, senhora Sheda das Graças L. Ferraz, reiteramos a análise apresentada nos itens 51-57 desta instrução. Conforme ali registrado, o Secretário Executivo do MAPA dispunha de todos os elementos e informações necessários para tomada de decisão, haja vista que o parecer consignou, de forma cristalina

manifestação acerca da capacidade técnica do proponente e sobre a formalização do Plano de Trabalho, ressaltando expressamente a inviabilidade de execução do objeto no prazo programado.

82. Ao assinar o convênio, mesmo diante da ressalva expressamente registrada, o Secretário Executivo chamou para si a responsabilidade pela decisão.

83. Com relação à suposta aprovação do parecer pelo Ordenador de Despesas Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo e pela Consultoria Jurídica, observamos que já na instrução anterior (item 67, peça 19), foi registrado o nome dos demais servidores que se manifestaram quanto ao projeto de convênio, incluindo o Ordenador de Despesas e os membros da Consultoria Jurídica, e as razões pelas quais não haviam sido incluídos na proposta de audiência, conforme reproduzido no item 65 desta instrução.

84. No caso do Ordenador de despesas, Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, ficou consignado que o mesmo assinou o Despacho elaborado pela Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas do Denacoop/SARC, Sheda das Graças Lima Ferraz, (peça 10, p.190), reportando-se unicamente à sugestão de encaminhamento da minuta do convênio à Consultoria Jurídica. No âmbito da Consultoria Jurídica, ficou consignado que Marcela C. Martins Amaral, Aires Roberto dos Santos, Ivete Facó e José Silvino da Silva Filho, apenas se manifestaram quanto teor da minuta do convênio, sem qualquer menção ao mérito da concessão (peça 10, 0.192-193).

85. Concordamos com o responsável quando afirma que os pareceres técnicos são obrigatórios, conforme preconizado pela IN/ST nº 01/97, em seu art.4º, Portaria MAPA nº 607/96 e Portaria MAPA nº 332/2000. Tais pareceres, no entanto, não são impositivos, cabendo à autoridade competente, no exercício do poder discricionário, praticar os atos de sua competência e assumir as respectivas responsabilidades. Reiteramos que no presente caso o parecer técnico consignava expressamente a ressalva quanto à inviabilidade de execução do objeto do prazo programado.

86. Observamos, por oportuno, que o próprio responsável trata com naturalidade o fato de o convênio ter sido assinado ao final do exercício, sob a alegação que existe amparo para registro dos respectivos valores em restos a pagar.

87. Quanto à irregularidade propriamente dita, consistente na assinatura do convênio quando faltavam apenas 8 (oito) dias para o encerramento do exercício, torna-se forçoso reconhecer que as restrições orçamentárias e financeiras efetuadas pela área econômica ao longo do exercício, acabam por provocar a liberação dos recursos ao final do ano. No entanto, não podemos concordar com a afirmação de que, uma vez assegurados os recursos dentro do exercício, não haveria óbice legal para que o convênio fosse executado no exercício seguinte.

88. Acerca deste tema, entendemos oportuno reproduzir o parecer elucidativo contido do Relatório elaborado pelo Ministro-Relator do TC-006.288/2002-4, que trata das práticas paliativas adotadas pelos gestores, seja em razão de rotinas de planejamento inadequadas ou de fatos que fogem de sua alçada, como liberação intempestiva de recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional, e que geram graves distorções no Orçamento da União.

O Decreto nº 93.872/1996 estabelece que no contrato ou convênio cuja duração ultrapasse um exercício financeiro será indicado (§1º do art. 30):

~~a) o crédito e o respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso;~~

- b) parcelas da despesa a serem executadas em exercícios futuros;
- c) declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para a sua cobertura.

O art. 27 daquele decreto impõe que as despesas relativas a contrato/convênio de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

Como o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/64), quaisquer contratos/convênios celebrados no final de determinado exercício e cuja duração se prolongue até o seguinte têm vigência plurianual. Em decorrência desses dispositivos, o empenho emitido no exercício do início da vigência deveria atender tão somente a despesa que se pretende executar até 31/DEZ, segundo o plano de trabalho. A despesa a ser executada no exercício seguinte deveria ser empenhada à conta de um novo orçamento.

Essa é uma regra geral (a despesa liquidada num exercício deve ser executada à conta do orçamento correspondente) que admite exceção. De fato, o § 2º do art. 30 do Decreto nº 93.872/1986 admite que um contrato cujas despesas sejam liquidadas no exercício seguinte onere o orçamento vigente, se o empenho satisfizer as condições estabelecidas para a inscrição em restos a pagar. O art. 35 estabelece tais condições:

“Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

- I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- IV - corresponder a compromissos assumido no exterior.”

Na verdade, a exceção decorre de o planejamento relativo à liquidação da despesa, contido nos contratos/convênios, não se confirmar. Não haveria razão para se empenhar, à conta do orçamento de determinado exercício, despesa que desde logo se sabe que deverá ser liquidada apenas no exercício seguinte. Se prevista no contrato/convênio para ser executada em determinado exercício, determinada despesa não puder ser liquidada, verificada qualquer das hipóteses contidas nos incisos I a IV acima enumerados, a mesma poderá ser inscrita em restos a pagar (afetará o orçamento de um exercício e será liquidada no exercício seguinte).

No entanto, se desde a celebração do contrato ou convênio se sabe que determinada despesa será liquidada no exercício seguinte, não haveria porque reivindicar a prevalência da exceção sobre a regra geral.

O estabelecimento de data fictícia para a vigência de determinado convênio (até 31/DEZ), com a intenção de, posteriormente, celebrar termo aditivo para sua prorrogação, com vistas a não perder o crédito orçamentário, fere as disposições contidas no Decreto nº 93.872/1986, que impõe que o empenho emitido no primeiro exercício deve abranger a despesa que nele se espera executar. A despesa cuja execução se sabe, desde a celebração do convênio, ocorrerá no exercício seguinte deverá ser empenhada à conta do orçamento correspondente.

A situação financeira por que passa a União, que conduz a contingenciamentos ao longo do exercício financeiro, e/ou dificuldades operacionais dos convenientes (repassador e beneficiário), que implicam lentidão no processo de aprovação e execução do convênio, não justificam o procedimento artificioso, como o estabelecimento de data de vigência na qual se sabe impossível o cumprimento do convênio, com vistas a produzir determinado efeito. Tais problemas devem ser tratados no âmbito de cada área:

a) aparelhamento do setor responsável pelo convênio;

- b) interação com os convenientes com vistas a agilizar o processo de aprovação de planos de trabalho;
- c) apresentação dos problemas aos dirigentes dos órgãos/entidades para que atuem no sentido de defender a prioridade das ações que executam, com vistas a minimizar efeitos de contingenciamentos;
- d) contemplar no orçamento seguinte, inclusive por meio de crédito adicional, dotação à conta da qual possam ser empenhadas despesas que, desde a celebração do convênio, sabe-se serão liquidadas no exercício seguinte.

Essas providências ensejam o cumprimento dos dispositivos do Decreto nº 93.872/1986 e evitam a inflação do valor dos restos a pagar, que se constituem despesa do exercício em que são inscritas.

Observe-se que, muitas vezes, valores são inscritos em restos a pagar que sequer têm condições de serem liquidados até o final do exercício seguinte, quando são cancelados. No entanto, a despesa contabilizada no exercício anterior não sofre quaisquer ajustes relativamente aos restos a pagar cancelados. Diante de regras estabelecidas na legislação relativas ao reconhecimento da despesa e inscrição de restos a pagar, não há como se admitir a simulação do órgão para garantir a utilização de crédito orçamentário.

89. No precedente indicado foi sugerida, pela Unidade Técnica, a expedição da seguinte determinação:

que proceda à avaliação conjunta dos dispositivos legais referentes ao empenho da despesa (inseridos na Lei 4320/64, Decreto 93.872/86, IN/SNT 01/97, Lei Complementar nº 101/2000, dentre outros), ante as dificuldades de sua implementação pela maioria dos órgãos/entidades da administração pública, em vista dos inúmeros problemas de planejamento, orçamentários e financeiros existentes, alguns deles delineados nos pareceres anexos, propondo ao Chefe do Executivo e ao Legislativo as alterações julgadas pertinentes, considerando, principalmente, que as práticas paliativas que vêm sendo adotadas ao longo dos anos provocam distorções irreversíveis no Orçamento da União.

90. Embora o Ministro-Relator daqueles autos tenha reconhecido a necessidade da reformulação e adequação da legislação à Constituição Federal de 1988, entendeu que a proposta de avaliação conjunta dos dispositivos legais referentes ao empenho da despesa era inadequada, uma vez que mudanças efetivas só poderiam ocorrer com a aprovação de Lei Complementar pertinente, o que fugiria do alcance do ministério envolvido.

91. De qualquer forma, a deliberação desta Corte (Acórdão nº 549/2003-P) contemplou as seguintes determinações em relação à matéria (assinatura de convênio e liberação de recursos apenas ao final do exercício, com prazo de vigência até o dia 31 de dezembro, quando não seria mais possível a execução do Plano de Trabalho no prazo avençado):

9.1.5. ao celebrar convênios, observe o que estabelece o Decreto nº 93.872/1986, nos seus arts. 27, 30, §§ 1º e 2º, e 31, no tocante ao empenho das despesas;

9.1.6. ao celebrar convênios, atente para o fato de que a vigência dos termos de convênio deve contemplar o período de tempo necessário à realização total do objeto pactuado, cujos recursos deverão ser transferidos obedecendo ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o Cronograma de Desembolso, nos termos do inciso III, art. 7º e art. 21 da IN/STN nº 01/97;

92. O mesmo entendimento acima apresentado pode ser aplicado ao presente caso, uma vez que a ocorrência se deu na vigência da IN/STN nº 01/97. As determinações, no entanto, devem ser convertidas em ciência à entidade, na forma preconizada pela Portaria SEGECEX nº 13/2011, e se amoldar à nova normatização da matéria introduzida pela Portaria Interministerial nº 127/2008.

93. Por se tratar de prática comum na administração pública federal, e não de uma exclusividade do MAPA ou do responsável ouvido em audiência prévia, entendemos que pode ser dispensada a aplicação da penalidade de multa, embora não acolhidas as alegações de defesa, conforme posicionamento que foi adotado por esta Corte no Acórdão nº 549/2003-P.

94. Com relação à irregularidade relativa ao saneamento das restrições arroladas na Nota Técnica datada de 24111/2000 (alínea “b”) e à reformulação do projeto original, mediante contatos formais e informais, aplica-se a este responsável a análise apresentada no item 56 desta instrução, uma vez que foram promovidos os ajustes pertinentes, exceto em relação ao prazo de execução do convênio.

III. CONCLUSÃO

95. Uma vez concluída a análise das alegações apresentadas em confronto com as irregularidades imputadas aos responsáveis, passamos a expor a situação de cada um deles frente aos fatos remanescentes.

96. As alegações de defesa apresentadas pelo Técnico que emitiu o Parecer Técnico de 22/12/2000, Geraldo Antônio de Queiroz Maurício, e pela Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Organizações Cooperativas Denacoop/SARC, que aprovou o referido parecer, Sheda das Graças L. Ferraz, foram acolhidas, sendo descaracterizada a responsabilidade de ambos, conforme consignado nos itens 51-57 e 65-66 desta instrução, respectivamente. Reiteramos que a responsável Sheda das Graças L. Ferraz solicitou a oportunidade de apresentar sustentação oral.

97. Com relação ao ex-Secretário Executivo do MAPA, Márcio Fortes de Almeida, embora tenham sido acolhidas apenas parcialmente as alegações apresentadas, não foi sugerida aplicação da penalidade de multa, mas apenas a ciência ao MAPA das irregularidades, pelas razões apresentadas nos itens 81-94 deste instrução.

98. Dos responsáveis citados em solidariedade, apenas apresentaram alegações de defesa a Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS e o Sr. Mário Muller Ramborger. O responsável Vicente Joaquim Bogo, embora devidamente notificado (Ofício de citação nº 957, de 22/6/2011, peça 26; comprovante de recebimento, peça 28), deixou de apresentar as suas alegações de defesa podendo ser considerado revel, na forma do art.12, § 3º da Lei nº 8.443/92, c/c o art.202, § 8º, do RI/TCU.

99. A OCERGS teve as suas alegações de defesa acolhidas parcialmente, conforme consignado nos itens 18-26 desta instrução, sendo reduzido do débito inicialmente apurada a importância de R\$ 17.425,48, remanescendo um débito total de R\$ 134.335,22. A análise apresentada aproveita os demais responsáveis, uma vez comprovada a regularidade das despesas acolhidas.

100. Igualmente o responsável Mário Muller Ramborger teve suas alegações parcialmente acolhidas, conforme consignado nos itens 31-43 desta instrução, sendo excluído da sua responsabilidade o montante de R\$ 40.938,94, remanescendo um débito de R\$ 93.396,28.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. Diante do exposto, submete-se o presente processo à apreciação superior com as seguintes proposições:

101. que as presentes contas sejam julgadas irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443/92, condenando os responsáveis abaixo arrolados, conforme respectivas relações de solidariedade, ao pagamento das quantias indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir de 17/12/2000, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional:

101.1. responsáveis: Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul - OCERGS, CNPJ nº 92.685.460/0001; Vicente Joaquim Bogo, CPF nº 338.911.769-53 e Mário Muller Ramborger, CPF nº 332.342.720-34, solidários em relação ao débito de R\$ R\$ 93.396,28;

101.2. responsáveis: Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul - OCERGS, CNPJ nº 92.685.460/0001 e Vicente Joaquim Bogo, CPF nº 338.911.769-53, solidários em relação ao débito de R\$ R\$ 40.938,94;

102. que seja aplicada a cada um dos responsáveis arrolados no item anterior a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

103. que seja autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

104. que seja dada ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA acerca da seguinte constatação:

104.1. a assinatura de convênios em final de exercício e o estabelecimento de data fictícia para a sua vigência (até 31/DEZ) com a intenção de, posteriormente, celebrar termo aditivo para sua prorrogação, com vistas a não perder o crédito orçamentário, fere as disposições contidas nos arts. 27, 30, §§ 1º e 2º, e 31, e arts.8º da Portaria Interministerial nº 127/2008 que impõem que o empenho emitido no primeiro exercício deve abranger a despesa que nele se espera executar, e os arts. 15, 21, 30, inciso V e 42, da Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabelecem que a vigência dos termos de convênio deve contemplar o período de tempo necessário à realização total do objeto pactuado, cujos recursos deverão ser transferidos obedecendo ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o Cronograma de Desembolso.



SECEX/RS, 3ª D.T, em 14/12/2011.

Luís Fernando Giacomelli
AUFC – mat.567-3