

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto, conjuntamente, pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf/Sul) e pelo Sr. Altemir Antônio Tortelli, ex-Coordenador-Geral da referida entidade, contra o Acórdão 8.118/2014-1ª Câmara.

2. O presente feito trata originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em razão da impugnação total das despesas do Convênio MDA n.º 046/2004 (Siafi 517525), celebrado com a Fetraf/Sul, cujo objeto era:

“Divulgar através dos Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, Sociedade Civil, ONGs e Órgãos Públicos, o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural; mobilizar os Sindicatos e as entidades ligadas à agricultura familiar nos Municípios [da região Sul] com maior potencialidade de criar grupos de beneficiários (A previsão inicial é de criar grupos organizados nos 40 Municípios, beneficiando 2.000 famílias); qualificar 80 (oitenta) dirigentes sindicais e lideranças locais destes Municípios para intervirem nos CMDRS [conselhos municipais de desenvolvimento rural] e outras formas de organização local para a implementação dos Projetos; contribuir na implantação local, microrregional, estadual e nacional do Sistema de Avaliação e Monitoramento do Programa” (Peça 1, p. 155).

3. Para a consecução de tal objetivo, foi previsto o dispêndio de R\$ 51.200,00, dos quais R\$ 45.000,00 foram repassados pelo órgão concedente, e o restante (R\$ 6.200,00) correspondia à contrapartida da conveniente. O convênio vigeu no período de 29/12/2004 a 29/9/2005, prazo final para apresentação da prestação de contas, conforme o primeiro termo aditivo firmado (peça 1, p. 219-221).

4. No âmbito desta Corte de Contas, foi promovida a citação da Fetraf/Sul e do Sr. Altemir Antônio Tortelli, para que apresentassem alegações de defesa e recolhessem a quantia de R\$ 45.000,00, em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados para a execução do Convênio MDA 046/2004.

5. Segundo apurado pelo órgão concedente, foram identificadas as seguintes ocorrências na execução financeira da avença:

- “a) utilização da conta específica do ajuste em finalidade diversa;*
- b) ausência de comprovação de devolução do saldo do convênio e do valor referente a tarifas bancárias;*
- c) notas fiscais e recibos sem identificação do ajuste;*
- d) despesas efetuadas em finalidade diversa da prevista no plano de trabalho;*
- e) transferências e cheques emitidos em favor da Fetraf-Sul;*
- f) recibos com informações insuficientes acerca da despesa realizada;*
- g) recibos com datas anteriores a data das transferências efetuadas; e*
- h) contrapartida não executada de forma proporcional ao valor executado com recursos federais”.*

6. Cabe ressaltar, ainda, os fatos levantados em relatório efetuado pela Polícia Federal sobre a presente avença - integrante do TC 021.092/2010-9 (peça 11, p. 134):

- “a) autopagamento;*
- b) incoerência entre as datas de emissão dos cheques e dos recibos vinculados;*
- c) pagamentos de diárias a capacitandos residentes no mesmo município da atividade;*

- d) *incoerência no valor das diárias;*
- e) *recibos assinados em branco;*
- f) *listas de presença inacabadas e com indícios de montagem;*
- g) *listas de presença e recibos além do necessário;*
- h) *listas de presença assinadas por dirigentes, funcionários e outras pessoas ligadas à entidade; e*
- i) *listas de presença de atividades distintas, realizadas na mesma data, assinadas pelos mesmos capacitandos”.*

7. O aludido feito, que cuidava de representação formulada pela Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC sobre supostas irregularidades em convênios/contratos de repasse celebrados entre a União e a Fetraf/Sul, foi apreciado por meio do Acórdão 6395/2011-1ª Câmara, que determinou aos Ministérios concedentes que reexaminassem a prestação de contas das avenças. Posteriormente, o Tribunal lavrou o Acórdão 456/2014-1ª Câmara, por intermédio do qual reiterou a aludida determinação.

8. Após a análise das respostas enviadas em face da citação, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 8.118/2014-1ª Câmara, julgar irregulares as contas do Sr. Altemir Antônio Tortelli, condená-lo solidariamente com a Fetraf/Sul ao débito consignado e imputar a eles, de forma individual, a multa especificada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 7.000,00.

9. Irresignados com essa deliberação, os responsáveis ingressaram com recurso de reconsideração, em que alegaram, resumidamente: que houve prescrição, pois o processo da prestação de contas do Convênio 046/2004 foi encerrado em 2005, portanto há mais de 9 (nove) anos; que não há como atribuir qualquer responsabilidade ao ex-Coordenador da Fetraf/Sul, eis que nessa condição não coube e nem cabia a ele, na estrutura do convênio, quaisquer das funções de coordenação, execução, supervisão ou pagamento dos valores objeto do ajuste firmado com o MDA; que os objetivos da avença foram atingidos e que houve a efetiva e satisfatória execução física do ajuste, uma vez que todos os recursos recebidos foram aplicados na sua consecução, inexistindo qualquer irregularidade; que não havia previsão no convênio para abertura de conta específica; que a execução física da avença foi considerada satisfatória pela Nota Técnica/DCF/SRA/MDA/n.º 40/2006; que não é possível a utilização do inquérito da Polícia Federal para subsidiar a deliberação do Tribunal; que foram desconsiderados diversos recibos, listas de presença e outros documentos constantes da prestação de contas, bem assim das condições essenciais do convênio; que os erros e as falhas verificadas na prestação de contas têm natureza formal; que não ocorreu má-fé dos recorrentes.

10. A Secretaria de Recursos analisou os argumentos trazidos pelos recorrentes e concluiu que eles não eram capazes de afastar as irregularidades que motivaram a instauração da TCE e a condenação dos responsáveis, razão pela qual propôs que o recurso fosse conhecido e, no mérito, que fosse negado a ele provimento. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu o aludido encaminhamento.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do expediente recursal interposto.

12. Quanto ao mérito, entendo que a Serur analisou de forma adequada os argumentos trazidos pelos recorrentes, motivo pelo qual incorporo o exame empreendido como razão de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

13. Conforme se verifica na relação de pagamentos enviada pelo convenente a título de prestação de contas (peça 1, p. 291-353), a maior parte dos valores repassados para a consecução do

objeto teria sido despendida com alimentação e transporte dos capacitandos, que teria sido paga na forma de diárias de R\$ 25,00 e R\$ 50,00. Além disso, a Fetraf/RS declara, no referido documento, gastos diretos com hospedagem, alimentação, passagem rodoviária, taxi, internet, combustível, manutenção de informática, fotos e sonorização de eventos, publicações, material de expediente e taxas bancárias, em valores que variam entre R\$ 3,50 a R\$ 980,00.

14. Tais dispêndios, consoante se verifica na documentação acostada nas peças 2 a 10, foram quase que integralmente consignados em recibos de pagamento, cujos valores e datas se mostram incompatíveis com os débitos registrados na conta bancária onde foram movimentados os recursos.

15. Segundo os recorrentes, tal fato ocorreu porque poucos beneficiários da avença, normalmente agricultores familiares, possuíam conta bancária, *“de modo que a conveniente, no intento de evitar despesas inúteis ao convênio, realizou o pagamento em dinheiro das despesas de alimentação e transporte aos beneficiários, coletando recibos nos moldes oficiais (fornecidos pelo Ministério Concedente), recompondo seu caixa, dias após a realização da atividade”*.

16. Nesse cenário, aduziram que as transferências e os cheques se destinavam à cobertura das despesas realizadas com o pagamento de diárias aos agricultores e que a mobilização dos agricultores só foi possível com o custeio das despesas pela Fetraf/Sul.

17. Sobre o assunto, cabe registrar, inicialmente, a singeleza do plano de trabalho, que não especificou, de forma clara, as ações e a natureza dos gastos – material de consumo, divulgação, pessoal, etc. - que deveriam ser realizados para cumprir as quatro metas do ajuste. Nesse sentido, o item II, alínea “b” do termo simplificado do convênio se limitou a estabelecer que o conveniente deveria aplicar os recursos discriminados exclusivamente na consecução do objeto.

18. Apesar de tal omissão, a Fetraf/Sul não possuía a liberdade de adotar a sistemática de pagamento que empreendeu, pois estava jungida às normas de direito financeiro, com as quais se comprometeu a cumprir, consoante o item I do termo simplificado da avença, vazado nos seguintes termos:

“I - Integra este convênio, independente de transcrição, o Anexo I cujos dados ali contidos acatam as partes e se comprometem a cumprir, sujeitando-se às normas da Lei n° 8.666/93, no que couber, Decreto n° 93.872/86 e IN n° 01/97 e suas alterações”.

19. Nesse cenário, cabia à entidade dar cumprimento ao art. 20 da Instrução Normativa-STN 1/1997, segundo o qual somente são permitidos saques da conta específica do convênio para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, *“(…) devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor”* (grifos acrescidos).

20. Caso não fosse possível a utilização do procedimento normal de pagamento das despesas, deveria a Fetraf/Sul ter seguido rigorosamente as condições estabelecidas no art. 45 do Decreto 93.872/1986 para a concessão de suprimento de fundos, ou seja, designado uma pessoa responsável para cada conjunto de despesas, promovido o repasse do numerário à referida pessoa previamente à efetivação dos gastos e, por fim, exigido a prestação de contas da pessoa que recebeu os recursos, acompanhada de eventual devolução da quantia não utilizada.

21. Todavia, no presente caso, as despesas foram executadas e pagas antes das retiradas da conta de movimentação de recursos, ou seja, foram custeadas por valores estranhos aos do Convênio MDA n.º 046/2004. Conforme verificado nos autos, os recursos federais em comento somente foram utilizados posteriormente com o fim de recompor os cofres da entidade.

22. O aludido quadro revela que não há nexos causal entre os dispêndios indicados na prestação de contas e os valores públicos transferidos por meio da avença, o que impede a aceitação de tais despesas como gastos regulares do ajuste. Diante da ausência de comprovação da correta utilização dos recursos públicos transferidos por meio do Convênio MDA n.º 046/2004, não vejo motivo para modificar a deliberação recorrida, não assistindo razão aos recorrentes.
23. Com relação ao argumento do Sr. Altemir Antônio Tortelli de que não cabia a ele, na estrutura do convênio, quaisquer das funções de coordenação, execução, supervisão ou pagamento dos valores objeto do ajuste firmado com o MDA, verifico que o responsável, além de constituir o dirigente máximo da entidade durante o período de execução da avença, assinou o termo simplificado do convênio e se comprometeu a seguir suas cláusulas, sendo, portanto, responsável perante a União pela regular utilização dos valores que lhe foram confiados.
24. Ademais, a inclusão do dirigente no rol de responsáveis encontra amparo no entendimento pacífico deste Tribunal, consolidado no Acórdão 2.763/2011 – Plenário e de ampla utilização na jurisprudência do Tribunal, segundo o qual cabe a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e seus administradores que derem causa a dano ao erário na execução de convênios.
25. Sobre a alegação de que o Tribunal desconsiderou diversos recibos, listas de presença e outros documentos constantes da prestação de contas, entendo que o fato de as inconsistências se resumirem a um número reduzido de recibos não é importante para o deslinde da matéria, uma vez que não foi possível comprovar o liame causal entre o conjunto de despesas relacionadas pelo convenente e os recursos federais em exame, como já destacado.
26. No respeitante às demais ponderações trazidas pelos recorrentes, acolho a análise efetivada pelo Serur, o que impõe à rejeição da peça recursal interposta, em consonância com os pareceres anteriores.
27. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de novembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator