

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) contra o Sr. Altemir Antônio Tortelli, ex-Coordenador-geral, e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), em razão da impugnação total das despesas realizadas na execução do Convênio 145/2003 (Siafi 487956), que transferiu à entidade recursos federais no montante de R\$ 249.270,00 em 26/12/2003, com o objetivo de custear a capacitação de dirigentes, gestores, técnicos e trabalhadores na agricultura familiar envolvidos na produção, industrialização e comercialização de leite.

2. Além dos recursos federais, o ajuste previa a aplicação de R\$ 14.200,00 a título de contrapartida.

3. O convênio vigorou no período de 22/12/2003 a 26/5/2004 e previa a apresentação da prestação de contas até 25/7/2004.

4. O MAPA designou servidores nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul para o acompanhamento da execução do convênio, porém tal acompanhamento ocorreu após o término da vigência e das atividades supostamente desenvolvidas. Embora tenham sido favoráveis à aprovação, os respectivos relatórios apontaram a execução parcial das ações (PR e RS) e a realização de metas fora da vigência (SC).

5. Ao efetuar a análise financeira da prestação de contas em 2008, a área técnica do Ministério identificou a realização de pagamentos em período fora da vigência do convênio, concluindo por impugnar despesas no valor de R\$ 116.745,14. Diante da não regularização da pendência, instaurou-se esta tomada de contas especial.

6. O processo foi revisto com base em relatório elaborado pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) contendo o resultado de busca e apreensão realizada na sede da Fetraf nos autos de inquérito policial. Em suma, constaram as seguintes ocorrências irregulares:

a) autopagamentos, por meio de cheques nominativos à própria entidade com datas distantes daquelas das atividades a que estariam vinculados e mediante transferências da conta corrente específica do convênio para outras contas da Fetraf-Sul; em alguns casos, houve a apresentação de recibos de diárias, cujos beneficiários negaram, em depoimento, terem recebido, e recibos de serviços de transporte supostamente prestados pela própria entidade;

b) incoerência entre as datas de pagamentos e os comprovantes de despesas, com emissão de cheques em data anterior à da realização das despesas, bem como emissão de cheques em datas posteriores às dos recibos de diárias apresentados;

c) pagamento de diárias, com cobertura de gastos de hospedagem, a participantes residentes no mesmo Município da atividade;

d) incoerência nas datas dos bilhetes de passagem, que eram incompatíveis com as datas dos eventos;

e) pagamentos de diárias com valores diferentes sem justificativa;

f) pagamento de diárias para atividades sem lista de presença;

g) pagamentos desvinculados de recibos ou notas fiscais;

h) notas fiscais e recibos sem identificação do número do convênio;

i) inexistência de licitação;

j) despesas não contempladas no plano de trabalho, como locação de veículos e pagamento de tarifas bancárias;

k) não comprovação da contrapartida;

l) indicativo de montagem de listas de presença das atividades do convênio, evidenciadas por:

1.1) listas de presença de atividades realizadas na mesma data, em municípios distintos, assinadas pela mesma pessoa;

1.2) participação das mesmas pessoas em eventos simultâneos e de tempo integral, um custeado pelo convênio em tela e outro custeado por contrato de repasse celebrado com o MDA.

7. Na conclusão da TCE, a Controladoria-Geral da União manifestou-se pela responsabilização solidária do Sr. Altemir Antônio Tortelli, Coordenador, e da Fetraf-Sul pela importância original de R\$ 249.270,00, abatida do ressarcimento dos recursos não utilizados efetuado em 20/10/2004, no valor de R\$ 128.121,41.

8. Os responsáveis foram citados por este Tribunal e apresentaram defesa, que foi examinada pela Secex/SC.

9. As alegações de defesa dos responsáveis foram rejeitadas pela unidade técnica, que formulou proposta de julgamento pela irregularidade das contas e condenação em débito equivalente ao valor total repassado pela União. Com relação à possibilidade de aplicação de multa, a instrução posicionou-se pela prescrição da pretensão punitiva, considerando o decurso de mais de 10 anos, visto que os recursos foram repassados em 26/12/2003, o ajuste findou em 26/5/2004 e as citações ocorreram em agosto/setembro de 2015.

10. O MP/TCU endossou o encaminhamento proposto pela unidade técnica, exceto no tocante à prescrição da multa, que entendeu incabível em parecer emitido antes da prolação do Acórdão 1441/2016-Plenário.

11. A instrução elaborada pela Secex/SC pode ser integralmente adotada como razões de decidir neste processo.

12. Não obstante a concordância com os exames procedidos, cumpre tecer alguns comentários adicionais sobre as ocorrências verificadas.

13. Como ficou demonstrado no relatório antecedente, esta tomada de contas especial aborda, no essencial, a ausência de nexo de causalidade entre os recursos do Convênio 145/2003 e as despesas declaradas na prestação de contas, bem como a inconsistência da documentação de despesa e das listas de presença apresentadas, caracterizando indícios de falsificação e “montagem” de documentos, consoante detectado em ação do Departamento de Polícia Federal.

14. A ausência de nexo de causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos, no valor de R\$ 84.985,14, foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul.

15. É importante reforçar que a cláusula sexta do convênio e a legislação vigente à época, o art. 20 da IN/STN 01/97, determinavam a adoção de procedimentos formais de pagamento da despesa mediante cheque nominativo ou ordem bancária, tudo objetivando a identificação do credor. Ao adotarem procedimento contrário às normas, o gestor e a entidade impossibilitaram a identificação do destino dado às respectivas quantias.

16. Também foi verificado que R\$ 38.267,49 foram debitados da conta específica sem que fosse apresentada a documentação comprobatória das despesas.

17. Restou, assim, inviável estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos, a documentação de despesa exibida e as informações lançadas na prestação de contas. Por conseguinte, os responsáveis deixaram de dar cumprimento à obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos no objeto avençado, como estatuído no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93 do Decreto-lei 200/67.

18. Além disso, o DPF contabilizou diversas inconsistências documentais nas listas de presença (vide acima) e pagamentos irregulares a terceiros, como realização de pagamentos antes da emissão das notas fiscais, notas fiscais sem a indicação do número do convênio, contratação sem licitação, realização de gastos não previstos no plano de trabalho, locação de ônibus para transporte de dois capacitandos, pagamento de despesas de deslocamento mediante recibo do beneficiário, sem a apresentação de bilhete de passagem ou nota fiscal de abastecimento, e pagamentos a cooperativa de crédito, entre outras constatações.

19. Assim, as ocorrências referentes aos documentos apresentados deixam também caracterizada a não comprovação da realização das despesas, do cumprimento do objeto e, conseqüentemente, da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

20. Das alegações de defesa do Sr. Altemir Tortelli e da Fetraf-Sul, pode-se acolher parcialmente a argumentação de incidência de prescrição para aplicá-la somente à pretensão punitiva. Com relação ao débito, não há que se falar na ocorrência de prescrição, vez que as ações de ressarcimento de danos causados ao erário são imprescritíveis (Súmula 282).

21. No tocante à não realização de licitação, deixa-se de tecer juízo sobre a falha, uma vez que a observância à Lei de Licitações por entidades privadas conveniadas era questão polêmica na jurisprudência desta Corte à época dos fatos.

22. Quanto ao restante da defesa, não há como dar acolhimento, pois não foram juntados elementos capazes de descaracterizar as constatações do relatório do DPF, especialmente a realização de autopagamentos.

23. Sobre a argumentação expendida, cabem ainda as seguintes observações que demonstrem sua improcedência:

a) o suposto atraso na execução das atividades em decorrência da estiagem não se presta a justificar a realização de saques da conta específica, a ausência de documentos comprobatórios de gastos e as numerosas desconformidades em documentos e listas de presença observadas;

b) se havia um fato excepcional a obstar a execução do ajuste, cabia aos responsáveis solicitar a prorrogação da vigência ao concedente e aguardar a devida autorização, conforme determinado na cláusula terceira, item II, alínea “I”, do termo e no art. 15 da IN 01/97;

c) os relatórios elaborados por técnicos do ministério atestando a execução não são hábeis para certificar a regularidade da execução do ajuste, visto que foram elaborados meses após o término da vigência e das atividades, sem acompanhamento simultâneo; relataram execução parcial; foram elaborados a partir de informações fornecidas pelos dirigentes da Fetraf-Sul, fotos e algumas listas de presença, sem examinar a documentação de despesa ou fazer entrevistas com os capacitandos;

d) o Sr. Altemir Tortelli era o coordenador geral da Fetraf e foi o responsável direto por assinar os cheques de autopagamento, em desacordo com a cláusula sexta do convênio e o art. 20 da IN/STN 01/97, bem como os demais cheques que efetuaram pagamentos irregulares (fls. 24/32-peça 02), não cabendo alegar que o esclarecimento dos fatos dependeria de outros dirigentes e funcionários já afastados da entidade;

e) em maio de 2013, menos de 10 anos após o fim do ajuste, o MAPA encaminhou aos responsáveis a reanálise da prestação de contas a partir dos achados do DPF, tendo recebido em resposta o pedido de parcelamento do débito em junho do mesmo ano (fls. 78/82-peça 02), não cabendo falar em decurso de mais de 11 anos dos fatos para apresentação de justificativas;

f) as diversas listas de presença continham incoerências, como a assinatura da mesma pessoa em eventos simultâneos e ocorridos em localidades distintas;

g) em depoimento prestado no DPF, diversos participantes confirmam a montagem de listas de presença e recibos de diárias por meio da coleta de assinaturas, pela Fetraf-Sul, nos respectivos documentos “em branco”;

h) embora o plano de trabalho previsse o pagamento de diárias aos participantes, com alimentação e pernoite, não há como acolher o pagamento a esse título feito aos capacitandos residentes no mesmo Município de realização do evento; também não há como aceitar o pagamento de diárias desvinculado da existência de lista de presença do suposto evento atendido e o pagamento de deslocamentos e viagens em datas incompatíveis com as supostas atividades, entre outras irregularidades;

i) conforme o art. 8º, incisos V e VI, da IN 01/97, era vedada a realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência, assim como a atribuição de efeitos financeiros retroativos; portanto, despesas realizadas fora do período avençado deveriam ser custeadas com recursos próprios da entidade;

j) a apresentação de notas fiscais sem a identificação do número do convênio configurou infringência ao art. 30 da IN 01/97 e à cláusula décima segunda, parágrafo primeiro, do ajuste.

24. Observa-se também que não há como acolher a alegação de boa-fé. Na verdade, há que se ressaltar a má-fé com que foi gerido o convênio, evidenciada pela fraude sistemática na execução, a

infração a normas e cláusulas conveniais, bem assim a elaboração de prestação de contas calcada em documentação sem fidedignidade. Esse lamentável quadro justificaria não somente a aplicação de multa, mas também a inabilitação do gestor para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. No entanto, deixa-se de propor a aplicação dessa sanção ante a incidência da prescrição da pretensão punitiva, como já comentado em item precedente.

25. Por conseguinte, afigura-se adequada a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis em débito equivalente à quantia federal transferida, abatido o saldo anteriormente ressarcido.

26. A título de informação, observe-se que, no período de 2003 a 2007, a Fetraf-Sul recebeu mais de R\$ 5 milhões em recursos federais mediante a firmatura de 17 convênios e contratos de repasse. Atualmente, encontram-se em andamento neste Tribunal, além deste, a representação que trata dos respectivos relatórios do DPF (TC-021.092/2010-9) e oito processos de tomadas de contas especiais versando sobre irregularidades semelhantes. O TC-006.072/2013-5, que contém ocorrências idênticas às aqui relatadas, foi julgado pelo Acórdão 8118/2014-1ª Câmara, nos mesmos termos ora propostos, e mantido pelo Acórdão 7573/2015-1ª Câmara, que apreciou recurso de reconsideração.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de outubro de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator