

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em desfavor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e de Altemir Antonio Tortelli, ex-coordenador-geral da entidade, em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do Convênio MDA 87/2006 (Siafi 568296), tendo por objeto a capacitação de jovens agricultores familiares.

2. Cabe destacar que o presente processo trata de uma das tomadas de contas especiais instauradas em desfavor da Fetraf-Sul e de seu dirigente máximo, por força do Acórdão 6395/2011-TCU-1ª Câmara, prolatado no processo TC-021.092/2010-9, tratando de representação formulada pelo Departamento de Polícia Federal dando conta de irregularidades apuradas em 17 ajustes (convênios ou contratos de repasse) firmados entre a entidade e vários ministérios no período de 2003 a 2007. No total, foram repassados à entidade R\$ 5.220.643,89.

3. O valor total do Convênio em análise foi de R\$ 112.901,48, sendo R\$ 101.000,00 de origem federal e R\$ 11.901,48 a título de contrapartida. A vigência do ajuste se deu no período de 11/9/2006 até 30/6/2007, com prazo para apresentação da prestação de contas até 29/8/2007.

4. A análise da prestação de contas por parte do MDA evidenciou um conjunto de irregularidades que levou o concedente a reprovar a prestação de contas do convênio. Ante o insucesso das tentativas junto ao responsável e à entidade visando à devolução da totalidade dos recursos federais recebidos por conta do ajuste, o MDA instaurou a presente tomada de contas especial.

5. No âmbito deste Tribunal, foi realizada a citação do responsável e da Fetraf-Sul para que recolhessem o valor total dos recursos recebidos ou apresentassem alegações de defesa em relação às irregularidades apuradas na execução do convênio em tela.

6. A Secex/SC, conforme a instrução transcrita no relatório parte desta deliberação, propõe rejeitar as alegações de defesa apresentadas, julgando-se irregulares as presentes contas, imputando-se débito solidário aos responsáveis no valor total do repasse, além de aplicar-lhes a multa prevista no art. 19 c/c o art. 57 da Lei 8.443/92. O Ministério Público junto ao TCU anuiu à proposta da unidade técnica.

7. Adoto a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/SC, cuja análise acolho como parte das minhas razões de decidir, sem prejuízo, entretanto, de tecer as considerações a seguir.

8. A citação dos responsáveis foi realizada com base nas constatações do relatório produzido pelo Delegado da Polícia Federal (peça 14, p. 47/83), que contém o resultado da análise dos documentos relativos ao Convênio 87/2006 relacionados no auto circunstanciado de busca e apreensão, em cotejo com as demais provas coletadas no curso da investigação. No mencionado relatório foram apontadas as seguintes irregularidades na execução do convênio:

- a) autopagamentos com mais de 70% dos recursos federais repassados;
- b) pagamento de diárias para capacitandos residentes na mesma cidade da atividade;
- c) recibos vinculados a bilhetes de passagem com data de embarque incompatível com a da atividade;
- d) veículo abastecido além da capacidade do tanque de combustível;
- e) recibos de diárias vinculadas a atividades desprovidas de listas de presença;
- f) recibos e lista de presença sem data;
- g) inexistência de licitação;
- h) despesas não previstas no plano de trabalho;
- i) ocultação do descumprimento de metas com a repetição de capacitandos em cursos com mesmo conteúdo;
- j) lista de presença assinadas por dirigentes, funcionários e outras pessoas ligadas à Fetraf-Sul; e
- k) listas de presença de atividades distintas, com a mesma data, assinadas pelos mesmos participantes.

8. Passo a transcrever, em seguida, excertos do relatório da DPF, no qual foram detalhadas as ocorrências caracterizadoras das irregularidades acima mencionadas.
- 8.1. Autopagamentos com mais de 70% dos recursos federais repassados:

“Parte dos autopagamentos foi realizada através de cheques nominativos à própria FETRAF-SUL, emitidos pelo Coordenador-Geral da FETRAFSUL, ALTEMIR ANTÔNIO TORTELLI e pelo tesoureiro da entidade (VILSON JOSÉ ALBA ou JAIR ANTÔNIO NIERO, conforme a época em que houve a emissão), cujas cópias estão seguidas de recibos de diária e de transporte assinados pelos supostos participantes dos cursos organizados (...).

De um modo geral, estes cheques eram emitidos ou descontados sempre dias após a atividade a que estão vinculados e, de acordo com as informações constantes no extrato da conta vinculada, eram sacados na "boca do caixa", dificultando seu rastreamento.

Aparentemente, a FETRAF-SUL pretende fazer crer que, ao invés de emitir um cheque de pequeno valor a cada capacitando, preferiu emitir um cheque apenas, no valor total dos recibos, sacar o valor correspondente e pagar, em dinheiro, os capacitandos de determinado curso.

Ocorre que, como os cheques eram emitidos, em sua maioria, dias ou semanas após o fim das atividades, era impossível o pagamento aos participantes na época do evento.

(...)

O mais correto seria que as despesas de alimentação, hospedagem e transporte fossem feitas a partir da contratação de empresas prestadoras desses serviços. Dessa forma, o pagamento seria feito diretamente à empresa contratada, e a despesa seria comprovada através de nota fiscal, o que, sem sombra de dúvidas, ensejaria maior transparência e credibilidade à prestação de contas.

Justificar autopagamentos através de simples recibos é muito temerário, ante à facilidade de falsificação, sobretudo naquelas atividades cujos participantes eram, predominantemente, dirigentes e funcionários da FETRAF-SUL e da COOPERHAF.

(...)

Outra forma autopagamento empregada pela FETRAF-SUL foi fundamentada em autocontratação para a prestação de serviços de assessoria, ou seja, a entidade conveniente, ao invés de realizar pregão eletrônico para a contratação de assessoria (conforme determina o Decreto nº 5.504/2005), decidiu ela própria prestar-se esse serviço, em manifesta afronta aos princípios administrativos da impessoalidade, publicidade e moralidade. Isso sem mencionar a circunstância de a FETRAF-SUL ser uma entidade de natureza sindical, "sem fins lucrativos", não lhe competindo, portanto, a exploração do mercado de prestação de serviços.

Para piorar, o plano de trabalho do convênio não previu despesas de assessoria técnica. Pelo contrário. Deixa claro que os recursos humanos necessários para a execução seriam os da capacidade instalada da própria FETRAF-SUL.

No item 5.1 do Plano de Trabalho 9, consta que: A FETRAF-SUUCUT possui três sedes distribuídas nos estados de SC, PR e RS, além de 85 STR's, SINTRAF's e associações filiadas, distribuídas em 150 municípios da região sul, com equipe técnica composta por 9 engenheiros, 10 profissionais da educação, possui ainda 20 veículos e equipamentos de informática e audiovisual para desenvolver as atividades de formação, bem como um amplo espaço para realização de atividades de lazer e cultura, contribuindo para melhorar a convivência da equipe.

Um exemplo de autocontratação pode ser visualizado nas fls. 758/759, vol. 04/04, da CX/FETRAF-SUL nº 83, onde consta que, no dia 20/06/2007, a FETRAF-SUL realizou uma transferência no valor de R\$ 7.280,00, da conta vinculada para sua conta particular 321-2/31.55-9. Anexado ao comprovante da transferência, há um recibo emitido pela FETRAF-SUL para si própria, assinado pela funcionária e atual procuradora da entidade, ANA LÍRIA ZANCO, onde consta que o pagamento é proveniente de assessoria técnica.

A FETRAF-SUL também realizou autopagamento a título de ressarcimento de despesas de telefone, como se verifica nas fls. 28/31, vol. 01/04 da CX/FETRAF-SUL nº 83, onde consta que, no dia 13/11/2006, a FETRAF-SUL transferiu para sua conta particular 321-2/31.555-9 a quantia de R\$ 5.400,00. Anexado ao comprovante da transferência, há cópias xerográficas de contas telefônicas da FETRAF-SUL, nos valores de R\$ 2.497,59, 1.837,82 e 2.038,86, com vencimento em Nov/2006.

Em primeiro lugar, as contas telefônicas não são detalhadas, ou seja, não especificam as ligações feitas de modo a permitir a avaliação, ao menos de forma superficial, se têm ou não relação com o objeto

do convênio. Ademais, o resultado da soma dos valores das contas anexadas (R\$ 6.374,27) é diferente do valor reembolsado e não há qualquer razão para se presumir que os valores decorrentes das ligações telefônicas realizadas em determinado mês e em razão do convênio tivessem somado R\$ 5.400,00.

Ademais, o histórico de contas - informação constante nas próprias faturas telefônicas anexadas - permite inferir que os valores das contas de Nov/2006 é inferior a média dos meses anteriores" à assinatura do convênio, deduzindo-se que a execução deste não provocou aumento de gastos telefônicos para a FETRAFSUL.

Outra irregularidade relacionada a esse pagamento diz respeito ao fato de a conta telefônica anexada não ser original, mas mera cópia, xerográfica, sobre a qual sequer foi identificado o número do convênio.

O Art. 30 da IN-STN-MF nº 01/97 prevê que a entidade conveniente comprove as despesas do convênio mediante documentação fiscal original, devidamente identificada com o número do instrumento. Num primeiro momento, essa constatação pode parecer de somenos importância. Entretanto, nada impede que cópias das mesmas faturas sejam utilizadas na prestação de contas de outros acordos de transferência voluntária firmados entre a FETRAF-SUL e a União.

Por fim, mesmo que o pagamento fosse justificável – e não é porque não foi previsto no plano de trabalho –, deveria ter sido feito à empresa prestadora do serviço, diretamente a partir da conta vinculada, na forma preconizada pelo Art. 20, caput, da IN/STN/MF nº 01/97.

Por fim, foi verificado um caso de autopagamento puro e simples, sem qualquer justificativa, na fl. 425, vol. 03/04, da CX/FETRAF-SUL nº 83, onde consta que, no dia 25/05/2007, a ALTEMIR TORTELLI e VILSON ALBA emitiram o cheque nº 850027, nominativo à FETRAF-SUL, no valor de R\$ 440,00, sem que, ao mesmo, fosse anexado qualquer documento.”

8.2. Pagamento de diárias para capacitandos residentes na mesma cidade da atividade :

“Os cheques de autopagamento encontrados em meio à documentação contábil do Convênio nº 87/2006, em sua maioria, foram emitidos para cobrir os gastos com alimentação, hospedagem e deslocamento dos capacitandos das atividades supostamente realizadas.

Para cada atividade, geralmente os capacitandos assinavam, além da lista de presença, recibos de diária de alimentação e transporte como o da fl. 82, vol. 01/04, da CX/FETRAF-SUL nº 83, exibido no item 4.2, supra.

Como se pode verificar na planilha do Anexo I, em relação a algumas atividades, participantes residentes no mesmo município do evento assinavam recibos de diária de alimentação e transporte tal como aqueles procedentes de outras cidades ou estados.

Registre-se que boa parte das listas de presença estão acompanhadas dos cadastros dos capacitandos, ou seja, a FETRAF-SUL tinha plenas condições de diferenciar quais eram os participantes residentes no mesmo município do curso. Se não o fez, significa que era irrelevante a procedência do aluno, já que o principal era a coleta de sua assinatura no recibo de diária e, dessa forma, justificar saques realizados na conta vinculada através de cheques de autopagamento.

(...)”

8.3. Recibos vinculados a bilhetes de passagem com data de embarque incompatível com a da atividade:

“Assim como verificado em outros convênios firmados pela FETRAFSUL, os recibos que eram assinados pelos capacitandos sob o pretexto de cobrir seus gastos com o deslocamento até o local da atividade, via de regra, eram acompanhados do comprovante da despesa, o que poderia ser um bilhete de passagem de ônibus ou uma nota ou cupom fiscal de abastecimento. Seria como se o capacitando, para ser reembolsado das despesas de transporte, tivesse que apresentar o respectivo comprovante do gasto.

Ocorre que, em algumas situações, os bilhetes de passagem anexados aos recibos eram incoerentes com a data do evento.

(...)”

8.4. Veículo abastecido além da capacidade do tanque de combustível:

“JAIR PAULO RIZZI, DANIANI BEBIASI, VIVIANA DEBIASI BROCH, SIMONE DE CORLLI e DÉBORA MATE MENDES assinaram os cinco recibos das fls. 524/528, vol. 03/04, da CX/FETRAF-SUL n° 83, todos emitidos no valor de R\$ 36,00 e referentes ao reembolso das despesas de viagem entre os municípios de Espumoso/RS e Chapecó/SC para participação no mesmo seminário referido no item anterior 14, supostamente realizado de 07 a 08/05/2007, em Chapecó/SC.

Anexado a esses cinco recibos está a nota fiscal de abastecimento da fl. 529 do mesmo volume, emitida pela empresa COMÉRCIO DE COMBUSTÍVEIS ESPUMOSO LTDA, no valor de R\$ 180,00, referente ao abastecimento de 62,6 litros de gasolina no veículo VW/GOL de placas INT-8128.

A julgar pela forma como tais documentos foram organizados, os cinco capacitandos viajaram de Espumoso/RS até Chapecó/SC no referido automóvel e dividiram os custos do abastecimento.

Ocorre que a capacidade do tanque de combustível de um veículo GM/GOL é de aproximadamente 51 litros - e digo isso com a certeza de quem já foi proprietário de um automóvel desse modelo.

Se já não bastasse isso, analisando a referida nota fiscal, é possível verificar que a caneta utilizada para preencher as informações sobre a data, cliente, veículo e placa não foi a mesma utilizada para preencher a quantidade de combustível e o valor, permitindo-se induzir que o documento não foi todo preenchido na mesma oportunidade.”

8.5. Recibos de diárias vinculadas a atividades desprovidas de listas de presença:

“Via de regra, os recibos de diárias assinados pelos capacitandos são anexados a cópias de cheques de autopagamento da conta vinculada e organizados nas caixas de documentos contábeis de cada convênio ou contrato de repasse.

Os recibos de diária costumam estar vinculados a uma determinada atividade, de modo que, para cada grupo de recibos de diárias deve haver uma lista de presença correspondente.

Os documentos contábeis do Convênio n° 87/2006 estão acondicionados na CX/FETRAF-SUL n° 83, ao passo que as listas de presença estão organizadas na CX/FETRAF-SUL n° 82.

Entretanto, associando as atividades descritas nos recibos de diárias com as listas de presença existentes, verificou-se que muitos recibos emitidos referem-se a eventos desprovidos de lista de presença.

(...)”

8.6. Recibos e lista de presença sem data:

“A notícia de que recibos e listas de presença eram assinadas com o cabeçalho em branco, sem informação da data, é recorrente em meio a prova testemunhal.

Esta irregularidade consta, inclusive, no dossiê que motivou a instauração do presente inquérito policial. Nas fls. 102/106 do caderno principal há cópias de quatro recibos de R\$ 10,00 (assinados por EDVALDO DELLALIVERA, NILSON DA SILVA, ORIDES MÜLLER DELLALIBERA e VIVIANE A. LARA) e de uma lista de presença de atividade, sendo que todos os documentos estão com o campo reservado à data da atividade não preenchido.

Os originais desses recibos foram apreendidos na sede da FETRAFSUL e constam nas fls. 652/655, vol. 03/04, da CX/FETRAF-SUL n° 83, anexados à cópia do cheque de autopagamento n° 850023, emitido no valor de R\$ 430,00 (fl. 619 do mesmo volume).

Comparando-se os recibos originais com as cópias que instruem o dossiê verifica-se apenas uma diferença, qual seja, a existência de data do evento no recibo original, confirmando que os recibos foram datados a posteriori, conforme a conveniência da prestação de contas.

(...)

Novamente, comparando-se a cópia com a via original verifica-se que, nesta última, há informação sobre a data da atividade, manuscrita com uma caneta diferente da que foi utilizada para informar o local, o que é mais um indicativo de que as informações sobre a data e local não foram consignadas na mesma oportunidade.

Tanto os recibos como a lista de presença dizem respeito à atividade que teria sido realizada em Guatambu/SC.

(...)”

8.7. Inexistência de licitação:

“(…)

Como visto, a FETRAF-SUL, na qualidade de conveniente, deveria ter realizado licitação na modalidade de pregão eletrônico ou, do contrário, justificar a impossibilidade de adoção desse procedimento.

Ocorre que nenhuma das contratações realizadas pela FETRAF-SUL em decorrência do Convênio nº 87/2006 foi precedida de licitação e, como já demonstrado, em alguns casos, a FETRAF-SUL preferiu autocontratar-se para a prestação de serviços de acessória.

Quando muito, a FETRAF-SUL limitava-se a obter três orçamentos de empresas, como uma espécie de convite, mas desprovido de qualquer das formalidades previstas na Lei de Licitações para essa modalidade.”

8.8. Despesas não previstas no plano de trabalho:

“Conforme prevê a cláusula terceira, II, "a", do convênio, o conveniente tem a obrigação de executar os trabalhos necessários à consecução do objeto do convênio, observando os critérios de qualidade técnica, prazos e custos previsto no plano de trabalho.

Conforme cópia do plano de trabalho do Convênio nº 87/2006 que se encontra acostada às fls. 19/23 do Apenso III, Vol. I, infere-se que estavam previstas, de forma bastante genérica, apenas despesas para a realização de seminários, cursos e oficinas.

Diferentemente de outros planos de trabalhos, este não previu a contratação de assessoria técnica e, não obstante isso, a FETRAF-SUL realizou despesas dessa natureza, inclusive, autocontratando-se para esse fim, como demonstrado no item 4.2, supra.

Outra despesa realizada a título de assessoria técnica pode ser vista nas fls. 01/02, vol. 01/04, da CX/FETRAF-SUL nº 83, onde consta que, no dia 04/10/2006, a FETRAF-SUL emitiu o cheque nº 850002, no valor de R\$ 1.040,00, nominal à VDEAL ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA-ME.

Além de as despesas de assessoria não estarem previstas no plano de trabalho, este deixa claro que os recursos humanos necessários para a execução seriam os da capacidade instalada da própria FETRAF-SUL, como também demonstrado no item 4.2, supra.

O plano de trabalho também não previu despesas para a aquisição de materiais de escritório ou de papelaria. Não obstante isso, nas fls. 67/68, vol. 01/04, da CX/FETRAF-SUL nº 83, verifica-se que, no dia 20/11/2006, a FETRAF-SUL pagou à LIVRARIA E BAZAR ESTRELA LTDA a quantia de R\$ 1.152,00 pelo fornecimento de diversos itens de papelaria, consoante mostra a nota fiscal da empresa anexada ao comprovante da transferência bancária.

(…)”

8.9. Ocultação do descumprimento de metas com a repetição de capacitandos em cursos com mesmo conteúdo:

“O Art. 2º, III, da IN/STN/MF nº 01/97, prevê que o plano de trabalho deve conter, entre outros requisitos, a descrição quantitativa e qualitativa das metas a serem alcançadas.

No presente caso, o plano de trabalho do Convênio nº 87/2006 estipulou a quantidade de atividades que seriam realizadas e de jovens agricultores que seriam capacitados, como pode ser visto na fl. 20 do Apenso III, Vol. III.

Ocorre que a FETRAF-SUL não cumpriu a meta prevista para alguns cursos, mas, ao invés de justificar os motivos desse não cumprimento, forjou o alcance da meta, recheando as listas de presença com assinaturas de pessoas que já haviam assinado listas do mesmo curso.

Por exemplo, de acordo com o plano de trabalho, deveriam ser realizados 6 cursos de formação para educadores, objetivando capacitar 132 jovens agricultores, ou seja, cada um dos cursos seria ministrado para 22 pessoas (22 x 6 = 132). Dessa forma, o jovem que participou de uma atividade não poderia participar das outras cinco.

As listas de presença desse curso de formação para educadores são as de nº 2060 a 2064 da CX/FETRAF-SUL nº 82, sendo que, a maioria delas tem assinaturas de 22 pessoas, com exceção da Lista nº 2062, que foi assinada por 42 capacitandos.

Analisando as listas apenas sob esse aspecto quantitativo, infere-se, apressadamente, que a meta de capacitar 22 pessoas por curso teria sido alcançada. Entretanto, ao verificar quem assinou as listas, chega-se a outra conclusão.

A Lista nº 2060, que se refere ao primeiro dos 06 cursos previstos, supostamente ocorrido entre os dias 06 e 08/11/2006, em Chapecó/SC, foi assinada pelas seguintes 22 pessoas: IONARA CRISTINA ALBANI, JOSEANI PERIN, DAINARA ZANARDI, VANESSA M. DAL PIVA, CLEDIANA ALGERI, VANDERLEIA CARLA P. JOAQUIM, EVANDRA ROSSI, VIVIANA DEBIASI BROCH, EDER FAVETTO, DAVI FERREIRA, LIANE VITALI KOTHE, FRANCISCO M. GEREMIA, JUSSARA DE JESUS, CLEUSA R. TOMAZELLI, MARCELINO PIES, ADALBERTO FREIRE, JOSIANE CANTERLE, JOSÉ TADEU LEAL PEIXOTO, SILVETE K. SABATKE, JOCÉLIA SPAGNOL, ANTÔNIO S. CUBA e LIDIANE GIELINSKI. IVO DIECKMANN assinou como responsável técnico.

Já a Lista nº 2061, referente ao segundo curso, supostamente realizado de 11 a 13/12/2006, em Chapecó/SC, foi assinada por JOSEANI PERIN, JEFFERSON V. NEISTER, IONARA C. ALBANI, EVANDRA ROSSI, FRANCISCO MARCOS GEREMIA, CLEDIANA ALGERI, VIVIANA D. BROCH, SANDRA KONIG, LIDIANE GIELINSKI, RENATA AP. HALABERA, EDER FAVETTO, LIANE VITALI KOTHE, JUSSARA DE JESUS, JOSIANE AP. CANTERLE, DALIANE LAÍS WERLE, CLEUSA TOMAZELLI, OTÁVIA MATTIOLA, DAVI FERREIRA, VANESSA MOREIRA DAL PIVA, NIVO EDE MALLMANN, IVO DIECKMANN e MARCIO LUIZ CASSEL. Não consta assinatura do responsável técnico.

Os nomes sublinhados são os que se repetem nas duas listas e somam, no total 15 assinaturas. Isso significa que os cursos das Listas 2060 e 2061, que deveriam capacitar 44 jovens agricultores, teriam capacitado apenas 29, não obstante cada uma das listas conter 22 assinaturas.

Note-se, por exemplo, que IVO DIECKMANN, que foi o responsável técnico no primeiro curso, isto é, o capacitante, assinou a lista de presença do curso seguinte como aluno, demonstrando que não havia qualquer preocupação com a razoabilidade para recheiar as listas de presença com a quantidade de assinaturas necessária para aparentar ao órgão concedente o cumprimento da meta.

Basta uma rápida passada de olhos nas Listas nº 2062, 2063 e 2064 para verificar a existência de muitos dos nomes acima transcritos, demonstrando que a maquiagem persistiu nas listas seguintes.

Registre-se ainda que boa parte dos nomes citados são de pessoas ligadas à FETRAF-SUL, incluindo dirigentes e funcionários, o que facilitava sobremaneira a montagem das listas.”

8.10. lista de presença assinadas por dirigentes, funcionários e outras pessoas ligadas à Fetraf-Sul:

“Na Planilha do Anexo VI deste relatório de análise, estão relacionados alguns nomes de dirigentes e funcionários da FETRAF-SUL, sindicatos de trabalhadores rurais filiados, COOPERHAF, DESER e assessores técnicos.

Ao lado do nome da maioria das pessoas relacionadas, na coluna FUNÇÃO, como a nomenclatura sugere, há a indicação da função que a pessoa exerce ou exercia na FETRAF-SUL ou nas entidades afins, conforme informações existentes nos documentos de fls. 87/88 do Apenso VI, das fls. 386/3447 e fls. 527/531 dos autos principais do inquérito policial, dos livros de registros de empregados apreendidos na sede da FETRAF-SUL e de outros documentos existentes nas caixas apreendidas.

Não é preciso muito esforço para perceber que dirigentes, funcionários e outras pessoas ligadas às entidades mencionadas são responsáveis por quantidade considerável de assinaturas existentes nas listas de presença. Para ser mais exato, as 59 pessoas relacionadas foram responsáveis pela geração de 202 assinaturas nas listas de presenças vinculadas ao convênio ora analisado.

VANESSA MOREIRA DAL PIVA, funcionária da FETRAF-SUL, foi a campeã de participação nas atividades do Convênio nº 87/2006, com assinaturas em 10 listas de presença.

A utilização dos recursos públicos para ministrar cursos de capacitação em benefício dos próprios dirigentes e funcionários da FETRAF-SUL, além de afrontar os princípios da moralidade e impessoalidade, reduz a confiabilidade das listas de presença, as quais, como se demonstra, eram repletas de assinaturas dos próprios organizadores das atividades.”

8.11. listas de presença de atividades distintas, com a mesma data, assinadas pelos mesmos participantes:

“Através do cruzamento das listas de presença vinculadas ao convênio em análise, entre si e com as demais listas de presença de outros convênios firmados pela FETRAF-SUL e também pela COOPERHAF, foi possível confirmar a veracidade da irregularidade noticiada na fl. 107 do caderno principal, no sentido de que pessoas assinavam listas de presença de atividades realizadas no mesmo dia, em locais diferentes, o que corrobora os indícios de montagem das listas.

As constatações dessa natureza passam a ser relacionadas abaixo.

a) No subitem 4.17.2, b, do Relatório de Análise do Contrato de Repasse nº 184.088-12/2005, foi demonstrado que ADALBERTO FREIRE DA SILVA, ANTÔNIO SEGAN CUBA, CLEUSA ROBAIDI TOMAZZELLI, DAINARA ZANARDI, IVO DIECKMANN, JOCÉLIKSPAGNOL YJOSE TADEU LEAL PEIXOTO, SILVETE KRAJEVSKI SABATKE, VANDERLÉIA CARLA P. PASTORIO e VANESSA MOREIRA DAL PIVA assinaram as Listas nº 331 e 2060 (CX's/FETRAF-SUL nº 49 e 82, respectivamente). A Lista nº 331, vinculada ao Contrato de Repasse nº 184.088-12/2005, refere-se a curso de formação supostamente realizado de 06 a 07/11/2006, no Seminário Sagrado Coração, em Chapecó/SC. Já a Lista nº 2060, vinculada ao Convênio nº 87/2006, refere-se a curso de formação que teria acontecido de 06 a 08/11/2006, também no Seminário Sagrado Coração, em Chapecó/SC.

b) No subitem 4.17.2, a, do Relatório de Análise do Contrato de Repasse nº 184.088-12/2005, foi demonstrado que CLEONICE F. BACK e IONARA CRISTINA ALBANI assinaram as Listas nº 330 e 2062 (CX's/FETRAF-SUL nº 49 e 82, respectivamente). A Lista nº 330, vinculada ao Contrato de Repasse nº 184.088-12/2005, refere-se a seminário temático supostamente realizado de 21 a 22/12/2006, em Chapecó/SC. Já a Lista nº 2062, vinculada ao Convênio nº 87/2006, compreende curso de formação que teria acontecido de 19 a 21/12/2006, em Marcelino Ramos/RS.

c) No subitem 4.11.10, g, do Relatório de Análise do Convênio nº 108/2006, foi demonstrado que EDSON TEIXEIRA DA COSTA assinou as Listas nº 689 e 2071 (CX's/FETRAF-SUL nº 62 e 82, respectivamente). A Lista nº 689, vinculada ao Convênio nº 108/2006, refere-se a curso de formação de agentes supostamente realizado de 20 a 24/04/2007, em Anita Garibaldi/SC. Já Lista nº 2071, vinculada ao Convênio nº 87/2006, refere-se a oficina que teria acontecido no dia 20/04/2007, em Passo Fundo/RS.

d) No subitem 4.14.4, d, do Relatório de Análise do Convênio nº 106/2006, foi demonstrado que VILSON JOÃO SASSET assinou as Listas nº 2003 e 2075 (CX's/FETRAF-SUL nº 79 e 82, respectivamente). A Lista nº 2003, vinculada ao Convênio nº 106/2006, compreende curso microrregional que teria sido realizado de 14 a 15/05/2007, em Ibiaçá/RS. Já a Lista nº 2075, vinculada ao Convênio nº 87/2006, refere-se a oficina supostamente realizada de 15/05/2007, em Sananduva/RS.

Como todas as incompatibilidades apontadas acima ocorreram entre listas de presença de convênios distintos, a fraude somente poderia ser detectada pelo órgão concedente através da análise conjunta das prestações de ambos.”

9. Ressalto que o citado relatório da DPF possui imagens de recibos, cheques e listas de presença apontados, comprovando as constatações, além de exemplos elucidativos das mesmas.

10. Quanto às alegações preliminares apresentadas pelos responsáveis em resposta às citações, entendo que foram devidamente rechaçadas pela Secex/SC. Com efeito, em relação à alegada ilegitimidade passiva do Sr. Altemir Antônio Tortelli, tendo sido o gestor dos recursos públicos, cabe-lhe a responsabilidade de comprovar a regular aplicação desses recursos. Também quanto à prescrição do direito de ação do TCU, não há como acolher a argumentação. A ação de ressarcimento é imprescritível, conforme a Súmula/TCU 282. Por sua vez, a pretensão punitiva, nos termos do entendimento fixado por meio do Acórdão 1441/2016-TCU- Plenário, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil. No caso em exame, considerando que os recursos foram repassados à Fetraf-Sul em setembro e dezembro de 2006 e a citação dos responsáveis ocorreu em agosto de 2015, também não há que se falar em prescrição da pretensão sancionatória deste Tribunal. Improcedente, ainda, o alegado acerca do princípio do devido processo legal ou da impossibilidade de exercer o contraditório, eis que toda a documentação do convênio foi franqueada

aos responsáveis. Portanto, não há reparos a fazer à análise empreendida pela unidade técnica acerca das preliminares arguidas.

11. Quanto ao mérito, os responsáveis confirmam a realização dos autopagamentos, justificando que a Fetraf-Sul pagava as diárias e despesas com transporte aos agricultores capacitando com recursos próprios e, posteriormente, emitia um cheque no valor das despesas efetuadas para recompor seu caixa.

12. Contudo, não se admite a utilização de valores federais para o ressarcimento por pagamentos anteriormente realizados, uma vez que essa prática inviabiliza a efetiva demonstração da aplicação dos recursos. Compete ao gestor o ônus de tal comprovação, mediante documentação consistente que demonstre, de forma cabal, o liame entre os valores federais e os pagamentos efetivados.

13. Ademais, conforme consta do relatório da DPF, além da forma irregular de ressarcimentos acima mencionada, foram utilizadas pela entidade outras formas de autopagamento, como a autocontratação para a prestação de serviços de assessoria, o ressarcimento de despesas de telefone, além da emissão de um cheque nominativo à própria Fetraf-Sul. Essas formas de autopagamento também foram devidamente analisadas pela Secex/SC, ocasião em que foi devidamente demonstrada a sua irregularidade.

14. Acrescente-se, ainda, as irregularidades atinentes ao pagamento de diárias a capacitando residentes na mesma cidade onde ocorreu a capacitação, recibos vinculados a bilhetes de passagem com data de embarque incompatível com a da atividade, recibos de diárias vinculados a atividades desprovidas de listas de presença, recibos e listas de presença sem data, incoerência na definição dos valores das diárias e assinaturas das mesmas pessoas em listas de presenças distintas de atividades que ocorreram no mesmo dia. São constatações que não foram devidamente justificadas e que se juntam para formar um robusto conjunto de irregularidades mais que suficiente para justificar a impugnação das despesas declaradas.

15. Quanto à não realização de licitação, os responsáveis argumentam que as entidades privadas sem fins lucrativos somente foram obrigadas a realizar licitação a partir do Decreto 6.170/2007. No entanto, como ressaltado pela unidade técnica, a Instrução Normativa STN 1/1997, vigente à época da celebração do convênio, além do próprio termo do ajuste, em sua cláusula terceira, II, alínea “g”, dispunham acerca da obrigação do conveniente de adotar as disposições das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 e do Decreto 5.450/2005, enfraquecendo, assim, a alegação.

16. Acerca da reiterada argumentação de que teria ocorrido a integral execução do objeto do convênio, há que ser destacado que a mera afirmação, desacompanhada da devida documentação comprobatória – ou de documentação com indícios de inidoneidade, como é o caso das listas de presença –, não é suficiente para aprovar as contas do gestor. É firme a jurisprudência deste Tribunal de que a prestação de contas deve demonstrar não só a execução física do ajuste, mas também, e de forma inequívoca, que os valores foram efetivamente utilizados na consecução do objeto, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

17. Por fim, quanto à alegação de boa-fé, também não há como acolhê-la. Encontram em andamento neste Tribunal outros oito processos de tomadas de contas especiais tratando de irregularidades em ajustes celebrados com a Fetraf-Sul: TCs 013.367/2015-3, 014.416/2015-8, 030.251/2013-3, 001.965/2015-8, 014.633/2015-9, 008.209/2015-4, 035.129/2011-5 e 006.072/2013-5. Destes, registro que o TC-008.209/2015-4, o TC-014.416/2015-8 e o TC-006.072/2013-5 já foram apreciados, com o julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade e condenação em débito, consoante, respectivamente, Acórdãos 1943/2016; 4928/2016, confirmado pelo Acórdão 6070/2016 (embargos de declaração); e 8118/2014, confirmado pelos Acórdãos 7573/2015 (recurso de reconsideração) e 876/2016 (embargos de declaração), todos da 1ª Câmara.

18. Recentemente, por meio do Acórdão 6332/2016-TCU-1ª Câmara, o TC-013.367/2015-3 também foi julgado por esta Corte no mesmo sentido. Nessa oportunidade, registrei a gravidade evidenciada no comportamento do responsável:

“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.”

19. Nos presentes autos, a defesa também afirma ausência de má-fé. Ocorre que, no âmbito desta Corte, deve-se objetivamente analisar e provar a boa-fé no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio. Essa interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade. Diante das graves irregularidades constatadas, não há como reconhecer a boa-fé do Sr. Altemir Antônio Tortelli.

20. Por todo o exposto, considerando que não houve a prescrição da pretensão punitiva no caso ora em exame, a gravidade das infrações relatadas demanda a inabilitação do Sr. Altemir Antônio Tortelli para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

21. No que se refere à Fetraf-Sul, em consulta ao Portal da Transparência, constatei que a Federação já consta do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – Cepim, que divulga a relação das entidades impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal, nos termos do Decreto 7.592/2011. Os registros do Cepim possuem como base as informações inseridas no Siafi pelos órgãos e entidades da administração pública federal concedentes de recursos. O cadastro aponta irregularidades em doze ajustes celebrados pela Fetraf-Sul, entre os quais o convênio em análise, estando, portanto, a referida entidade impedida de celebrar novos ajustes e receber recursos federais.

22. Dessa forma, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/SC, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Altemir Antônio Tortelli e da Fetraf-Sul, condenando-os solidariamente ao débito. Ajusto apenas o fundamento legal adotado, pois entendo que a não realização de licitações, por si só, justifica a inclusão da alínea “b” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 nessa fundamentação. Ademais, como exposto, entendo que esta Corte deve considerar graves as infrações cometidas pelo responsável e, em consequência, inabilitá-lo pelo período de cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, consoante art. 60 da Lei 8.443/1992.

23. Nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, deve ser enviada cópia da deliberação proferida nestes autos à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, para adoção das medidas civis e penais que considerar cabíveis. Adequado também o envio da deliberação à Delegacia da Polícia Federal em Chapecó/SC, autora da representação que deu origem a este processo.

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 23 de novembro de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI



Relator