

VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada em decorrência da ausência de prestação de contas dos recursos transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), por força do Convênio MDA 108/2006, cujo objeto consistia na construção e desenvolvimento de uma proposta alternativa de educação integral, especialmente destinada aos agricultores familiares da Região Sul do Brasil para estimular o desenvolvimento rural sustentável e solidário.

2. Para execução do ajuste, vigente de 27/12/2006 a 30/9/2007, foi prevista a aplicação de R\$ 693.991,00, sendo R\$ 602.741,00 em recursos federais e R\$ 91.250,00 referentes à contrapartida.

3. Diante da apreensão de documentos pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) na sede da Fetraf-Sul antes de encerrado o prazo para apresentação da prestação de contas, esta Corte decidiu, consoante Acórdão 5.267/2009 – 2ª Câmara, encaminhar ao MDA cópia da documentação obtida por meio de diligência junto à Polícia Federal, com a finalidade de que, após a reabertura de prazo para que o responsável apresentasse a prestação de contas relativa ao convênio, emitisse e encaminhasse a este Tribunal os devidos pareceres sobre as contas eventualmente prestadas ou quanto à efetiva caracterização da omissão. Além disso, foi sobrestado o julgamento definitivo de mérito das presentes contas até que fossem enviados os mencionados pareceres.

4. Posteriormente, nova determinação foi expedida ao MDA nos autos do TC-021.092/2010-9, que tratou de representação autuada a partir do encaminhamento de relatórios elaborados pela Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC, dando conta de irregularidades apuradas em 17 ajustes (convênios e contratos de repasse) firmados entre a entidade e vários ministérios no período de 2003 a 2007, por meio dos quais foram repassados R\$ 5.220.643,89 à Fetraf-Sul. Nos termos do Acórdão 6.395/2011 – 1ª Câmara, o TCU determinou que o ministério efetuasse o reexame de diversas prestações de contas, entre as quais a ora em exame, levando em contas as irregularidades apuradas pelo DPF, bem como autorizou o levantamento do sobrestamento dos presentes autos após recebidas as informações requeridas.

5. Realizadas diligências para confirmar o cumprimento das deliberações, autorizei a citação, conforme proposto pela unidade técnica, da Fetraf-Sul e do Sr. Altemir Antônio Tortelli, ex-coordenador-geral da entidade, em decorrência da impugnação de despesas realizadas com recursos do Convênio 108/2006, “em razão, sobretudo, de autopagamentos com mais de 85% dos recursos federais repassados; pagamentos e transferências sem comprovação fiscal, pagamento antecipado, notas fiscais e recibos inconsistentes, pagamento à organização que não presta serviço de hospedagem, recibo sem especificar tipo e quantidade do serviço prestado, despesas não previstas no plano de trabalho, contratação direta sem licitação e com indícios de superfaturamento, divergências de informações e desvio de finalidade”.

6. O montante do débito foi demonstrado na Nota Técnica 25/2014 do MDA (peça 26). Na oportunidade da análise da prestação de contas, o concedente consignou a restituição pela Federação de R\$ 153.143,87, relativo a saldo remanescente ao término do convênio, a pagamento indevido de impostos e à diferença entre o valor declarado no demonstrativo de execução da receita e da despesa e o valor total da relação de pagamentos. Assim, a instrução que propôs a citação detalhou a composição do prejuízo, que totaliza R\$ 465.828,46.

7. Para a Secex/SC, as alegações de defesa apresentadas em conjunto não lograram afastar as irregularidades. Destarte, propôs, com a anuência do Ministério Público, julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao débito imputado, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

8. Posteriormente, diante da juntada aos autos de memorial com extensa documentação pela Fetraf-Sul, com o intuito de, conforme alegado, “justificar o que for possível ser justificado”, restitui os autos à unidade técnica, em nome do princípio da verdade material e da ampla defesa, para análise do reflexo, na sua proposta, do complemento às alegações de defesa.

9. A conclusão é de que os memoriais não apresentam fatos ou argumentos novos capazes de alterar o encaminhamento apresentado na instrução precedente. Assim, a Secex/SC, novamente com a concordância do Procurador, mantém a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis.

10. Manifesto-me também de acordo com o encaminhamento sugerido, de modo que adoto as análises da unidade técnica como minhas razões de decidir, sem prejuízo de ressaltar as seguintes considerações.

11. Antes de expor, de fato, a apreciação dos argumentos oferecidos pelos responsáveis, conveniente destacar as constatações do relatório produzido pelo Delegado da Polícia Federal (peças 29 e 30), que contém o resultado da análise dos documentos relativos ao Convênio 108/2006 relacionados no auto circunstanciado de busca e apreensão, em cotejo com as demais provas coletadas no curso da investigação. A partir do confronto de todas as listas de presença de eventos supostamente realizados com recursos do convênio, como também dos recibos e dos cheques apresentados para suportar as despesas, a Polícia Federal concluiu, em resumo, que:

a) a Fetraf-Sul apropriou-se de R\$ 405.937,12, por meio de autopagamentos, sendo parte desses valores sacados a partir de cheques nominais à própria entidade para supostamente pagar, em dinheiro, os capacitandos; e a maior parcela (R\$ 333.236,70) transferida da conta vinculada para conta particular da Federação, sob o pretexto de autocontratação para a prestação de serviços de assessoria;

b) a justificativa de autopagamentos por meio de simples recibos é temerária, ante à facilidade de falsificação destes, sobretudo nas atividades cujos participantes eram, predominantemente, dirigentes e funcionários da Fetraf-Sul e da Cooperhaf, bem como considerando que, na maioria das vezes, a data de emissão dos cheques é posterior à dos recibos;

c) há indícios de que, primeiro a Fetraf-Sul realizava o autopagamento, para somente depois vincular o gasto a uma atividade qualquer, mediante a anexação de recibos de diária dos capacitandos, os quais, não raras vezes, eram pessoas ligadas à própria entidade convenente;

d) irregular a contratação da própria Federação, uma vez que é entidade de natureza sindical, sem fins lucrativos, não lhe competindo a exploração do mercado de prestação de serviços, além de afrontar os princípios administrativos da impessoalidade, publicidade e moralidade;

e) há evidências de montagem dos recibos de diária vinculados aos cheques de autopagamento, tendo em vista:

e.1) a incoerência entre as datas de emissão dos cheques, posterior à dos recibos vinculados (o pagamento dessas despesas deveria ser realizado na época das atividades, quando os participantes - oriundos de diversos municípios e, às vezes, de outros estados - estariam reunidos em um mesmo local; se o saque na conta vinculada ocorre muito tempo após a atividade, parece evidente que os recursos sacados foram aplicados em outra finalidade);

e.2) há assinantes de recibos de diárias que não constam da lista de presença e vice-versa, algumas pessoas que, embora tenham assinado a lista de presença, não assinaram o recibo de diária correspondente (o entendimento é que as pessoas que assinavam os recibos de diárias deveriam também assinar a lista de presença correspondente à atividade, uma vez que as diárias tinham o objetivo de cobrir os gastos com alimentação, transporte e hospedagem dos capacitandos);

e.3) há participantes que assinaram dois recibos, com indícios de adulteração, eis que observada a divergência entre as assinaturas das mesmas pessoas;

e.4) na cópia de determinado cheque, no campo “utilizado para”, consta que é vinculado à atividade realizada em Anita Garibaldi, em contradição com os recibos anexos, os quais registram que a atividade teria sido realizada em São Joaquim, sendo que o cheque foi emitido dias após o fim da atividade a que está vinculado;

e.5) há situações em que a soma dos valores dos recibos é inferior ao valor de emissão do cheque correspondente;

e.6) recibos eram assinados em branco, segundo relatos de testemunhas inquiridas em razão do inquérito policial, e, muitas vezes, os recibos eram vinculados a atividades que sequer aconteciam;

e.7) realização de pagamento de diárias a capacitandos residentes na localidade da atividade, em valores idênticos aos pagos àqueles procedentes de outros municípios ou estados;

e.8) incoerência em relação aos valores das diárias, que variavam de R\$ 60,00 a R\$ 174,00, sem qualquer critério lógico para a determinação das quantias;

e.9) há recibos de diárias vinculados a atividades desprovidas de listas de presença; e

e.10) pagamentos de diárias sem comprovação da viagem;

f) há indicativos também de montagem das listas de presença, diante das seguintes irregularidades constatadas por meio de cruzamentos entre as milhares de listas de presença apreendidas:

f.1) assinaturas em duplicidade na mesma lista de presença;

f.2) assinaturas de dirigentes, empregados e pessoas ligadas à Fetraf-Sul nas listas de presença (a utilização dos recursos públicos para ministrar cursos de capacitação em benefício dos próprios dirigentes e funcionários da entidade, além de afrontar os princípios da moralidade e impessoalidade, reduz a confiabilidade das listas de presença, as quais eram recheadas com assinaturas dos próprios organizadores das atividades);

f.3) listas de presença sem data, permitindo que essa informação seja inserida posteriormente, conforme a conveniência da prestação de contas;

f.4) listas de presença com datas incoerentes (módulos avançados de uma atividade teriam sido realizados antes dos módulos iniciais);

f.5) inexistência de listas de presença de todos os módulos;

f.6) listas de presença de módulos de etapas municipais distintas, realizados no mesmo dia, assinadas pelos mesmos capacitandos;

f.7) listas de presença geradas a partir de eventos institucionais da própria Fetraf-Sul;

f.8) assinaturas de listas de presença e recibos de atividades com carga horária declarada superior à que teria sido efetivamente realizada;

f.9) listas de presença de atividades vinculadas a convênios distintos, realizadas na mesma data, assinadas pelos mesmos capacitandos;

12. Além disso, o relatório da Polícia Federal registra a realização de pagamentos desacompanhados de qualquer recibo ou nota fiscal, a contratação de sindicatos filiados, a ausência de licitação, a apresentação de notas fiscais e recibos sem identificação do número do convênio, desvio de finalidade de atividades (pagamentos vinculados a atividades que não estavam previstas no convênio), bem assim indícios de superfaturamento e fraude na contratação de empresas de ônibus (verificados a partir do cruzamento das informações constantes nas notas fiscais emitidas pelas empresas de transporte e turismo com os dados da autorização de viagem disponível no site da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, eis que apresentaram valores e destinos distintos).

13. Ressalto que o citado relatório possui imagens de recibos, cheques e listas de presença apontados, comprovando as constatações, como também planilha com a descrição, de forma minuciosa, de cada parcela que compõe o débito e das correspondentes irregularidades.

14. Embora os responsáveis, no momento da citação, tenham recebido cópia do processo e, portanto, do relatório da polícia federal, os apontamentos não foram objeto de contestação direta. Também a instrução da unidade técnica discriminou as parcelas dos débitos e as correspondentes irregularidades. A defesa, contudo, apenas tenta de forma genérica conceder às ocorrências o aspecto de falhas formais, sem refutar objetivamente cada uma das graves irregularidades detalhadas. Somente por meio da documentação complementar, a Fetraf-Sul esforça-se por demonstrar justificar as despesas, utilizando-se o critério das atividades relacionadas no plano de trabalho, sem, todavia, lograr afastar as irregularidades.

15. As alegações preliminares 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 – 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 29/12/2006, os pagamentos irregulares realizados posteriormente a essa data, e a citação dos responsáveis ocorreu em agosto de 2015, 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.

16. De igual forma, não favorecem os responsáveis as informações preliminares constantes do memorial apresentado, relacionadas à importância estratégica da entidade para os agricultores familiares do sul do país, aos resultados alcançados com os trabalhos já realizados, às eventuais disputas políticas que ensejaram a abertura de inquérito na Polícia Federal e à insuficiência do patrimônio da entidade para a devolução dos valores. O fato é que a Fetraf-Sul celebrou dezessete ajustes com o Governo Federal entre os anos de 2003 e 2007, não tendo logrado demonstrar a correta utilização dos recursos federais. No caso concreto, especificamente, a defesa não conseguiu comprovar, considerando as irregularidades apontadas na documentação apresentada, o nexo causal entre os valores recebidos e as despesas realizadas no âmbito do ajuste.

17. Quanto ao mérito, os responsáveis confirmam a realização dos autopagamentos, justificando que parte deles tratava de reembolsos de despesas feitas com recursos próprios da entidade, para pagamentos de alimentação e transporte dos beneficiários do convênio.

18. 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. Ora, 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. Nesse sentido, resalto, dos fundamentos já expostos pela Secex/SC, o entendimento pacífico desta Corte de Contas (cito, como exemplo os Acórdãos 4443/2014 – Primeira Câmara, 1160/2011 - Segunda Câmara e 771/2010 – Plenário) de que a emissão de cheques nominais à própria entidade beneficiária de recursos de convênio e o saque em espécie impedem a comprovação do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, além de configurar prática vedada pelos normativos.

19. Diante disso e das diversas irregularidades constatadas nos recibos e listas de presença apreendidas na Fetraf-Sul, não se sustenta a alegada inviabilidade de emissão de inúmeros cheques de pequeno valor. Aliás, a própria declaração dos responsáveis de que se tratavam de reembolsos de despesas feitas com recursos próprios da entidade contradiz a justificativa, uma vez que os valores não foram sacados para realizar os pequenos pagamentos diretamente aos capacitandos, mas sim destinados à Federação.

20. Ademais, a mera declaração de execução integral do objeto, desacompanhada da devida documentação comprobatória, 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.

21. 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, expressamente prevista no termo de convênio entre os normativos a que se sujeitavam os partícipes, como também o próprio termo do ajuste em sua cláusula

terceira, II, “g” dispunham acerca da obrigação do conveniente de adotar as disposições da Lei 8.666/1993, enfraquecendo a alegação.

22. Também quanto ao complemento às alegações de defesa encaminhado pela Fetraf-Sul, a análise da Secex/SC é irrepreensível. Embora a entidade tenha se esforçado em demonstrar a execução de cada atividade relacionada no plano de trabalho, concluindo pela realização de 65,69% do ajuste, que representa R\$ 455.891,24, o exame evidencia que a documentação não é hábil a comprovar a regularidade da aplicação dos recursos.

23. Como visto, para demonstrar a realização das atividades relativas à maior parcela dos valores, foram apresentados apenas listas de presença e recibos de diária assinados por capacitandos. Ocorre que os indícios apontados pela Polícia Federal acerca da idoneidade desses documentos, concernente à montagem das listas e dos recibos, não permitem que esses documentos sejam utilizados de forma isolada para que comprove a lisura na utilização dos recursos públicos.

24. Acerca dos autopagamentos para serviços de assessoria técnica, ocorrência correspondente a mais de 70% do montante do débito, a Fetraf-Sul afirma que havia previsão de horas técnicas no projeto submetido ao MDA. Tal alegação, contudo, não é suficiente para afastar a irregularidade. Primeiro, porque o detalhamento do projeto não faz menção ao pagamento de horas técnicas para a própria conveniente. Segundo, porque, de acordo com a justificativa apresentada pela entidade ao Ministério, seriam contratados técnicos e instrutores, pessoas físicas e jurídicas com capacidade reconhecida na área. No entanto, não houve a comprovação dessas contratações, conforme bem apontou a Coordenação-Geral de Convênios do MDA, na Nota Técnica 25/2014, ao analisar a prestação de contas do ajuste (peça 22, p. 10):

“Os documentos emitidos, que segundo a Conveniente são relativos à prestação de serviços de horas técnicas, não evidenciam o pagamento aos técnicos. São recibos da Fetraf-Sul, referente a importâncias recebidas do Convênio que tem como signatária a própria Fetraf-Sul, realizadas mediante transferências da conta específica do convênio para sua conta particular.

Não há nenhuma comprovação de que os recursos financeiros decorrentes das horas técnicas efetivamente foram repassados aos técnicos. Não foi também possível identificar a quais atividades, período, horas de efetiva assistência correspondem esses valores. (...)”

25. Ressalto, ainda, a informação prestada pela Secex/SC de que se 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.

26. Recentemente, por meio do Acórdão 6332/2016 – 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.”

27. 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.

28. Ao contrário, como visto, não se pode olvidar da conduta do responsável que, como dirigente da entidade, permitiu as ocorrências apontadas na citação: “autopagamentos com mais de 85% dos recursos federais repassados, pagamentos e transferências sem comprovação fiscal, pagamento antecipado, notas fiscais e recibos inconsistentes, pagamento à organização que não presta serviço de hospedagem, recibo sem especificar tipo e quantidade do serviço prestado, despesas não previstas no plano de trabalho, contratação direta sem licitação e com indícios de superfaturamento, divergências de informações e desvio de finalidade”.

29. Nesse sentido e 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 8.443/92.

30. 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.

31. De acordo com o art. 5º desse normativo, fica vedada a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

- “I - omissão no dever de prestar contas;
- II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;
- III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
- IV - ocorrência de dano ao Erário; ou
- V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.”

32. 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.

33. Dessa forma, acolho a proposta de encaminhamento formulada, no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Altemir Antônio Tortelli e da Fetraf-Sul, condenando-os solidariamente ao débito. Ademais, como exposto, entendo que esta Corte deve considerar graves as infrações cometidas pelo responsável e, em consequência, inabilitá-lo pelo período de 5 anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, consoante art. 60 da Lei 8.443/92.

34. 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.



Feitas as considerações pertinentes, 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