

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame, 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 do Sr. Altemir Antonio Tortelli, ex-coordenador-geral da entidade, em decorrência da impugnação de despesas realizadas com recursos transferidos por força do Convênio MDA 106/2006, cujo objeto consistia na “formação de agentes de desenvolvimento em ATER [Assistência Técnica e Extensão Rural] e metodologias participativas na região sul do Brasil para agricultores familiares”.

2. Para execução do ajuste, vigente de 27/12/2006 a 31/5/2007, foi prevista a aplicação de R\$ 445.515,00, sendo R\$ 46.020,00 referentes à contrapartida e R\$ 399.495,00 em recursos federais, creditados na conta específica em 3/1/2007.

3. A Secex/SC, em sua instrução reproduzida no relatório precedente, descreveu de forma pormenorizada o histórico do trâmite do processo de prestação de contas no âmbito do órgão concedente. Das ocorrências narradas, destaco o reexame dos documentos em cumprimento ao Acórdão 6.395/2011-1ª Câmara, que determinou a reanálise da prestação de contas levando em consideração irregularidades identificadas pela Polícia Federal. A 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.

4. O MDA, após diversas análises das justificativas apresentadas pela Fetraf-Sul na tentativa de regularizar as pendências apontadas, concluiu pela impugnação apenas parcial das despesas efetuadas com recursos federais, no valor de R\$ 238.860,06.

5. Nesta Corte de Contas, por sua vez, em linha com os procedimentos adotados em outras tomadas de contas especiais em tramitação, a unidade técnica promoveu a citação da Fetraf-Sul e do Sr. Altemir Antônio Tortelli, solidariamente, pelo total dos recursos federais transferidos (R\$ 399.495,00), destacando os créditos decorrentes dos ressarcimentos efetivados (R\$ 63.374,90), em razão de “autopagamentos, ausência de licitação, despesas não previstas no plano de trabalho, recibos/documentos fiscais que não especificam a razão do pagamento, documentos comprobatórios sem menção ao número do convênio ou fazendo referência a outro ajuste, pagamento desacompanhado de documento comprobatório, pagamentos antecipados, pagamentos para associações sindicais e sindicatos por atividades de assessoria que fogem à finalidade de tais entidades, ausência de carimbo de ateste, falta de comprovação de compra e de cartões de embarque de passagens aéreas adquiridas e documentos comprobatórios ilegíveis”.

6. 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.

7. O Procurador-Geral, considerando os indícios de irregularidades graves em todos os 17 ajustes executados pela Fetraf-Sul, sugere, em acréscimo, que o Tribunal solicite à Advocacia-Geral da União as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/92.

8. Manifesto-me também de acordo com o encaminhamento sugerido, de modo que adoto os fundamentos expostos pela unidade técnica como minhas razões de decidir, sem prejuízo de ressaltar as seguintes considerações.

9. Antes de iniciar, de fato, a apreciação dos argumentos oferecidos pelos responsáveis, conveniente destacar as constatações do relatório produzido pelo Delegado da Polícia Federal (peça 48), que contém o resultado da análise dos documentos relativos ao Convênio 106/2006 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\$ 154.298,04, por meio de autopagamentos, sendo parte desses valores sacados a partir de cheques nominais à própria entidade para supostamente pagar, em dinheiro, diárias aos participantes dos cursos; parte vinculado a notas fiscais de empresas que deveriam ter recebido o pagamento diretamente da conta vinculada; e outra parcela transferida da conta vinculada para conta particular da Federação, sob o pretexto de autocontratação para a prestação de serviços de assessoria;

b) irregularidades em recibos relativos a despesas de deslocamento, como abastecimentos de veículos além da capacidade do tanque de combustível, menção a passagens para localidades distintas do município onde teria sido realizado o evento, abastecimentos em locais que não estão no percurso realizado, supostos pagamentos a beneficiários que residem na cidade da atividade, recibos assinados em branco, com preenchimento dos valores posteriormente, entre outras;

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

d) evidências de montagem dos recibos de diária vinculados aos cheques de autopagamento, tendo em vista a existência de assinantes de recibos que não constam da lista de presença correspondente e recibos apócrifos, sem assinatura dos beneficiários;

e) indicativos também de montagem das listas de presença, diante da constatação de assinaturas em duplicidade na mesma lista; listas com cabeçalho em branco, sem data e local; assinaturas de dirigentes, empregados e pessoas ligadas à Fetraf Sul; listas de atividades distintas, realizadas no mesmo dia, assinadas pelos mesmos capacitandos;

f) contratação de sindicatos filiados à Fetraf-Sul ou à associação de trabalhadores rurais, sem adequada justificativa;

g) não realização de licitação para contratação de serviços;

h) realização de despesas não previstas no plano de trabalho, com contratação de assessoria técnica e produção de vídeo institucional da Fetraf-Sul;

i) pagamentos desacompanhados de recibo ou nota fiscal;

j) desvio de finalidade de atividades, diante da realização de suposto evento nos mesmos período e Município da realização de congresso institucional.

10. Ressalto que o citado relatório possui imagens dos 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 prejuízo e das correspondentes irregularidades.

11. 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. A defesa apenas tenta de forma genérica conceder às ocorrências o aspecto de falhas formais, sem refutar objetivamente cada uma das graves irregularidades detalhadas.

12. Não favorecem os responsáveis as considerações iniciais, relacionadas à suposta falta de disciplinamento da matéria, à conveniência do projeto, à relevância e função social do objeto pactuado. Tais questões não podem prevalecer ao cumprimento da legislação concernente à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

13. As alegações preliminares foram devidamente rechaçadas pela Secex/SC. Com efeito, quanto à prescrição do direito de ação do TCU, não há como acolher a argumentação. A ação de ressarcimento é imprescritível, conforme entendimento desta Corte de Contas constante da Súmula/TCU 282 e posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Por sua vez, a pretensão punitiva, nos termos do entendimento fixado por meio do Acórdão 1441/2016 - Plenário, subordina-se ao prazo decenal de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil. No caso em exame, considerando que os recursos foram repassados à Fetraf-Sul em 3/1/2007, os pagamentos irregulares realizados posteriormente a essa data, e a citação dos responsáveis ocorreu em setembro de 2015, não há que se falar em prescrição da pretensão sancionatória deste Tribunal.

14. Improcedente, ainda, o alegado acerca do princípio do devido processo legal ou da impossibilidade de exercer o contraditório. É entendimento pacífico nesta Corte que o mero transcurso de tempo não é, por si só, motivo suficiente para concluir pela ocorrência de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, cabendo ao responsável demonstrar objetivamente eventual dificuldade enfrentada, o que não ocorreu nos presentes autos.

15. 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.

16. 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, ressalto, dos fundamentos já expostos pela Secex/SC, o entendimento pacífico desta Corte de Contas (cito, como exemplo os Acórdãos 4443/2014 – 1ª Câmara, 1160/2011 – 2ª 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 nexos causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, além de configurar prática vedada pelos normativos.

17. 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.

18. As alegações de defesa nada justificam acerca dos autopagamentos realizados por meio de transferências da conta vinculada para conta particular da Federação, sob o pretexto de autocontratação para a prestação de serviços de assessoria. A irregularidade da ocorrência resta evidenciada não só pela ausência de previsão no plano de trabalho, mas, em complemento à análise realizada pela unidade técnica, por representar a transferência direta de recursos ao caixa da entidade conveniente, sem suporte legal e moral.

19. No que se refere à execução, os responsáveis afirmam que os eventos previstos (seminários, cursos microrregionais, acompanhamento de atividades de campo) foram realizados e que a comprovação são as listas de presença, bem como a vistoria *in loco* efetivada pelo MDA.

20. Ocorre que os indícios apontados pela Polícia Federal acerca da idoneidade desses documentos, concernente à montagem das listas e dos recibos, não permitem que sejam utilizados de forma isolada para que comprove a lisura na utilização dos recursos públicos.

21. Ademais, a execução do objeto, ainda que atestada pelo Ministério, 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 federais foram efetivamente utilizados na consecução do objeto, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

22. No caso concreto, as diversas irregularidades evidenciadas pela Polícia Federal nos recibos e listas de presença, como também as incongruências nos documentos apresentados e os reembolsos realizados impedem estabelecer o nexos entre a importância recebida e as despesas apontadas como realizadas para execução do objeto.

23. Acerca das alegações relacionadas à ausência de licitação, à produção de vídeo institucional não prevista no plano de trabalho, à ausência de identificação do convênio nos recibos e notas fiscais e à ausência de conduta dolosa ou culposa, o exame realizado pela Secex/SC aponta com propriedade os fundamentos adotados para rejeitá-las, sendo escusada qualquer consideração adicional.

24. Ressalto, ainda, a análise efetivada pela unidade técnica quanto ao argumento de que as contas da Fetraf-Sul, no âmbito do TC-035.129/2011-5, foram julgadas regulares com ressalva, por meio do Acórdão 5.694/2013 — Segunda Câmara:

“37. Ocorre que o Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara foi proferido no âmbito do processo TC-035.129/2011-5, o qual foi instruído por outra unidade técnica deste Tribunal, que

desconhecia o teor do relatório da Polícia Federal. Por meio do Acórdão 456/2014-TCU-1ª Câmara, os ministros deste Tribunal decidiram, dentre outras deliberações:

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, bem como das fls. 4/34 da peça 39, ao MP/TCU para que este avalie a oportunidade e a conveniência de interpor recurso de revisão contra o Acórdão 5694/2013 -2ª Câmara proferido no âmbito da tomada de contas especial autuada sob o número TC-035.129/2011-5, referente ao Convênio/MDA 019/2004 (Siafi 506136)

38. Em 28/2/2014, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU interpôs recurso de revisão contra o Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara. O referido recurso foi conhecido, os responsáveis já foram citados e o processo encontra-se em instrução na unidade técnica.”

25. A Secex/SC apresenta informações adicionais que revelam o andamento neste Tribunal de, além deste, outros nove processos de tomadas de contas especiais tratando de irregularidades em ajustes celebrados com a Fetraf-Sul, alguns já apreciados com o julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade e condenação em débito: TCs 013.367/2015-3 (Acórdão 6332/2016 - 1ª Câmara), 014.416/2015-8 (Acórdão 4928/2016 - 1ª Câmara, confirmado pelo Acórdão 6070/2016, em embargos de declaração), 030.251/2013-3, 001.965/2015-8 (Acórdão 3003/2016 - Plenário), 007.428/2009-9 (Acórdão 3005/2016 -- Plenário), 008.209/2015-4 (Acórdão 1943/2016 - 1ª Câmara, confirmado pelo Acórdão 1860/2017 - 1ª Câmara, em recurso de reconsideração), 030.663/2015-6, 035.129/2011-5 e 006.072/2013-5 (Acórdão 8118/2014 - 1ª Câmara, confirmado pelos Acórdãos 7573/2015, em recurso de reconsideração, 876/2016 e 5623/2016, em embargos de declaração, todos da 1ª Câmara).

26. Dessas deliberações, ênfase trecho do voto que fundamentou o Acórdão 6332/2016 - 1ª Câmara, em que 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, ausência de licitação, despesas não previstas no plano de trabalho, recibos/documentos fiscais que não especificam a razão do pagamento, documentos comprobatórios sem menção ao número do convênio ou fazendo referência a outro ajuste, pagamento desacompanhado de documento comprobatório, pagamentos antecipados, pagamentos para associações sindicais e sindicatos por atividades de assessoria que fogem à finalidade de tais entidades, ausência de carimbo de ateste, falta de comprovação de compra e de cartões de embarque de passagens aéreas adquiridas e documentos comprobatórios ilegíveis”.

29. A respeito da gravidade das ocorrências, destaco o posicionamento adotado por esta Corte no âmbito do Acórdão 3005/2016 -- Plenário:

“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.”

30. Também no processo ora em exame, como visto, a prescrição da pretensão punitiva não ocorreu. Cabe, portanto, considerar grave a infração cometida e inabilitar o 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. Considerando que essa penalidade já foi imputada ao responsável, reproduzo trecho do voto condutor do Acórdão 1175/2016 - Plenário que tratou da questão:

“14. Nessas condições, entendo que se deva aplicar ao caso o mesmo entendimento adotado por meio dos Acórdãos 712/2016 e 714/2016, ambos do Plenário, no sentido de aplicar as novas regras de limitação temporal trazidas pelo Acórdão 348/2016-TCU-Plenário à penalidade administrativa de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da administração pública. Rememoro que, mediante o aludido Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, foi firmado o entendimento de que as penalidades relativas à acumulação de declarações de inidoneidade, aplicadas pelo TCU, devem ser cumpridas sucessivamente, respeitado o limite máximo de cinco anos estabelecido no art. 46 da Lei 8.443/1992, de forma analógica aos ditames constantes do art. 75 do Código Penal Brasileiro.

15. Assim, para o caso da aplicação da penalidade do art. 60 da Lei 8.443/1992, a limitação temporal citada no Acórdão 348/2016-TCU-Plenário fica adstrita ao período máximo de oito anos. Ademais, como ficou estabelecido nas deliberações de 2016, acima referidas, deve a Controladoria-Geral da União (CGU) ser a responsável pela adoção das providências para o efetivo cumprimento da sanção.”

31. 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, com o acréscimo sugerido pelo Procurador-Geral de solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MP/TCU, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em

débito, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/92. Tal medida justifica-se na gravidade das ocorrências e nos valores envolvidos nas demais tomadas de contas especiais que envolvem os responsáveis, uma vez que foram identificadas irregularidades graves em todos os dezessete ajustes executados pela Fetraf-Sul, que totalizam mais de R\$ 5 milhões, bem como nas diversas condenações já efetivadas.

32. Ademais, como exposto, entendo que esta Corte deve considerar graves as infrações cometidas pelo ex-coordenador-geral da entidade 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.

33. 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 TC-021.092/2010-9.

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 28 de junho de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator