

TC 025.015/2009-7

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).

Órgão/entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Recorrentes: Rolf Hackbart (ex-Presidente do Incra, CPF 266.471.760-04) e Carlos Henrique Kovalski (ex-Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – Incra/MDA, CPF 569.998.100-44).

Advogado: Paulo Juliano Garcia Carvalho, OAB/RS 51.193 (peças 58 e 59).

Sumário: Relatório de Auditoria. Convênios. Irregularidades. Rejeição das justificativas. Multas. Determinações. Acórdão 2.674/2011 – Plenário. Embargos de Declaração. Conhecimento. Rejeição. Acórdão 1.160/2012 – Plenário. Pedidos de Reexame. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

Trata-se de Pedidos de Reexame interpostos por Rolf Hackbart (peça 74) e Carlos Henrique Kovalski (peça 57) contra o Acórdão 2.674/2011 – Plenário (peça 3, p. 38-39), mantido pelo Acórdão 1.160/2012 – Plenário (peça 67), proferido em sede de embargos de declaração, por meio do qual o Tribunal rejeitou suas razões de justificativa e aplicou-lhes multas, além de expedir determinações à entidade.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. Os autos versam sobre Relatório de Auditoria realizado pela 8ª Secex no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com o objetivo de analisar o convênio celebrado entre a Divisão Executiva de Finanças (Incra Sede/DF) e o Instituto Técnico de Estudos Arárgrios e Cooperativismo – ITAC.

3. Após a instrução regular, considerando irregularidades na celebração do Convênio nº. 70100-2006, firmado entre o Incra e o ITAC, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa dos responsáveis e aplicou-lhes multas individuais no valor de R\$ 5.000,00, com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/92, bem como expediu determinações ao Incra (Acórdão 2.674/2011 – Plenário). Foram opostos embargos de declaração pelo Sr. Rolf Hackbart aduzindo omissão e obscuridade, mas foram rejeitados por meio do Acórdão 1.160/2011 – Plenário.

4. Inconformados, o ex-Presidente e o ex-Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra interpuseram pedidos de reexame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 75 e 76), ratificados pelo Relator, Ministro José Jorge (peça 79), suspendendo-se os efeitos com relação aos itens 9.2 e 9.3 da decisão recorrida.

EXAME TÉCNICO

6. A seguir serão expostos os argumentos apresentados pelos Recorrentes, de maneira sintética, seguidos de análise conjunta, no que for possível, dado o teor praticamente idêntico.

Recorrentes: Rolf Hackbart (peças 74 e 81) e Carlos Henrique Kovalski (peça 57)

7. **Argumentos.** Alegam que o Convênio nº. 70100-2006, celebrado entre o Incra e o ITAC, era responsabilidade da Superintendência do Incra/SP, por descentralização administrativa.

8. Aduzem que as instituições convenientes ITAC, CEPATEC e CONCRAB são pessoas jurídicas distintas e que somente haviam sido instaurados processos de tomada de contas especial e auditoria quanto às duas últimas quando da assinatura do convênio com o ITAC. Sobre a recomendação de não assinatura de convênios com a CEPATEC e a CONCRAB, ponderam que envolvia apenas essas convenientes, mas não o ITAC.

9. Sobre o entendimento de que a responsabilização no âmbito desta Corte independe da intenção do agente, mencionam trecho do Acórdão 67/2003 – 2ª Câmara, para concluir pela necessidade de “*prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou ao menos culposo*”. A propósito, aduzem não ter havido ato omissivo ou comissivo, tampouco malversação da coisa pública. O recorrente Rolf Hackbart, especificamente, invoca o art. 39, caput, da Lei 93.872/86, para concluir que “*o ordenador de despesas, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas*”. Alegam que não agiram com dolo, culpa ou má-fé, bem como que não ocorreu ato irregular e que não podem responder por sua autoria.

10. Defendem a delegação de funções e tarefas de acordo com as normas internas do Incra e que não eram suas atribuições dar vazão às informações requeridas e fiscalizar o andamento das tarefas da Superintendência Regional, de modo que alguma responsabilidade, acaso existente, seria a do Superintendente do Incra/SP à época.

11. Alegam a inaplicabilidade das multas em razão de suas condições de servidores públicos e da ocorrência da hipótese de prescrição previstas no art. 23, II, da Lei 8.429/92 c/c art. 142 da Lei 8.112/90, sugerindo, ademais, tratar-se da apuração de atos de improbidade administrativa.

12. Registre-se que o Sr. Rolf Hackbart apresentou “pedido de audiência com o Ministro Relator Aroldo Cedraz” (peça 80) e também “memoriais” (peça 81).

13. **Análise.** As alegações não prosperam.

14. Em sua essência, as razões recursais não inovam, seja com relação às razões de justificativa quanto às razões de embargos, rechaçadas pelo Tribunal nos Acórdãos 2.674/2011 e 1.160/2012, ambos do Plenário.

15. Não aproveita aos responsáveis a alegação de responsabilidade exclusiva da Superintendência do Incra/SP, porquanto o ato irregular imputado aos responsáveis não se situa na execução, mas sim na própria celebração do convênio com o ITAC.

16. Considerou-se que os responsáveis pelo Incra estavam no domínio do fato para obstar situação considerada irregular pelo Tribunal e que suas condutas viabilizaram a celebração de convênio com entidade estreitamente relacionada com outras contra as quais havia recomendação desta Corte, bem como por ter sido o convênio assinado sem prévia análise jurídica.

17. Há nos autos suficientes evidências que, numa perspectiva razoável, deveriam ter orientado os gestores a não celebrarem convênio com o ITAC pelas mesmas razões apontadas ao Incra pelo TCU no que tange às instituições ANCA, CEPATEC e CONCRAB em momento anterior à celebração do convênio com o ITAC. Vários dados identificadores daquelas instituições confundem-se com os do ITAC e mesmo no que seria a prestação de contas do convênio constam

documentos referentes àquelas outras entidades. A propósito, transcreve-se do Voto do Relator (peça 3, p. 36-37):

5.2.1. Consoante ressaltou a Unidade Técnica, as ocorrências apontadas, em especial aquelas constantes das subalíneas “a.6” e “a.7”, revelam os indícios de ligação entre o Itac a Concrab, a Anca e a Cepatec, evidenciando que não houve o cuidado devido na análise do processo relativo ao mencionado Convênio CRT/DF 70100-2006, não obstante o teor do Acórdão 2.261/2005 – TCU – Plenário.

5.2.2. Nesse sentido, foi citado como exemplo dessa constatação o fato de estar bem visível no timbre do papel da proposta apresentada pelo Itac o endereço para correspondência sito no SCS Qd 6 Ed. Arnaldo Villares s/ 209, CEP 70.306-000 – Brasília – DF, Fone 61 3322 1421 (fls. 19/46 do Anexo 1), ou seja, o mesmo da Concrab, inclusive quanto ao telefone (fls. 14/15), não obstante outros documentos, inclusive o termo do Convênio CRT/DF 70100-2006 e o 2º Termo aditivo indicarem o endereço do Instituto como sendo em Itapeva/SP (fls. 92/103 e 204/205 do Anexo 1).

18. A responsabilização na decisão recorrida não faz confusão entre as instituições signatárias de convênios com o Incra, mas sim responsabiliza os gestores pela celebração de convênio com entidade estreitamente relacionada com outras contra as quais o Incra estava alertado para não celebrar novos convênios. As evidências assemelham-se àquelas que resultam imputação de fraude em licitação, quando se constata estreito relacionamento entre os participantes ou mesmo confusão de seus interesses. Oportuno transcrevê-las (peça 3, p. 35-36):

a) burla ao impedimento de celebração de convênios com a Anca e a Concrab, que se encontravam inadimplentes em razão do Acórdão 2.261/2005-Plenário, considerando as amplas evidências, abaixo mencionadas, da estreita ligação entre o Itac e as citadas entidades, além do Cepatec, também ligada ao Incra e à Concrab:

a.1 o Itac e a Concrab funcionam no mesmo endereço;

a.2 Anca e Concrab já funcionaram no mesmo endereço;

a.3 O e-mail de contato do Itac, conforme registro no Sistema CNPJ, era, em 2006, dirceu@anca.org.br;

a.4 segundo a ONG Contas Abertas, 12 convênios celebrados pela Cepatec com a União foram assinados por Gislei Siqueira, que também assinou diversos convênios em nome da Anca;

a.5 ao digitarmos www.anca.org.br, acessa-se uma página intitulada ‘Rede Cepatec de TI’;

a.6 no projeto apresentado pelo Itac para subsidiar a celebração do convênio, em dois momentos o texto do projeto faz referência à Cepatec como se esta fosse a entidade conveniente (fl. 5, anexo 1);

a.7 um dos documentos que compunham a prestação de contas parcial do convênio, era intitulado ‘Histórico da Anca’, em que se relatam as ações dessa entidade relacionadas à reforma agrária (fls. 142/145);

a.8 documentos anexados à prestação de contas, como notas fiscais, carta-convite, propostas, fazem referência à Cepatec e à Anca como se estas estivessem executando o convênio (fls. 63/67, 214, anexo 1).

19. Ademais, especificamente no que tange ao Presidente do Incra, pesa-lhe o fato de ter assinado o convênio tido como irregular, inclusive sem a prévia análise jurídica (peça 3, p. 37):

5.2.4. Igualmente devem ser considerados improcedentes os argumentos do responsável quanto à irregularidade indicada na alínea “c”. Não obstante a previsão expressa da Lei 8.666/1993 quanto à necessidade da prévia apreciação jurídica da minuta do convênio, o responsável assinou termo de ajuste sem a existência do parecer jurídico.

5.2.5. Observa-se, a propósito, que o convênio foi assinado em 26/12/2006 (fls. 92/99 do Anexo 1) e o Parecer Jurídico foi emitido em 27/12/2006, no qual foram indicadas pendências que necessitavam ser resolvidas antes da assinatura do termo de ajuste (fls. 81/91 do mesmo anexo).

20. Quanto às alegações de ausência de dolo, culpa ou má-fé, bem como da ausência de prejuízo ao erário, cabe ressaltar que os responsáveis foram condenados pela prática de ato irregular

com grave infração à norma legal ou regulamentar, o que independe da intenção do agente ou da ocorrência de dano ao erário, mas sim da prática de irregularidade que, no caso, consistem objetivamente na viabilização de convênio com entidade estreitamente relacionada com outras contra as quais o Incra estava alertado para não se relacionar, bem como pela assinatura do instrumento sem prévia análise jurídica.

21. Ademais, esclarece-se que a decisão desta Corte se respalda nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e, embora possa basear-se nos mesmos fatos, não materializa apuração da improbidade administrativa descrita na Lei 8.429/92, realizada no âmbito do Poder Judiciário pelos órgãos competentes.

22. Também porque o TCU desempenha atribuições de controle externo com respaldo constitucional, não prospera a arguição de prescrição. De toda forma, as providências adotadas pelos meios de controle não são recentes, mas sim contemporâneas aos atos tidos como irregulares, outra razão pela qual uma arguição de prescrição é totalmente infundada.

23. Desse modo, como não foram descaracterizadas as irregularidades e tampouco afastadas as responsabilidades, não cabe exclusão das multas ou redução de valores.

24. Sobre o requerimento de audiência, compete ao Relator do pedido de reexame que, aliás, não é o Ministro Aroldo Cedraz (Relator **a quo**), mas sim o Ministro José Jorge. Quanto aos memoriais, apenas ventilam a síntese dos argumentos do recorrente Rolf Hackbart que, aliás, são praticamente idênticos aos do recorrente Carlos Henrique Kovalski, para os quais remetemos à análise acima.

25. Por fim, ressaltamos que, após a manifestação das instâncias superiores desta Secretaria de Recursos, deverão os autos ser encaminhados ao Relator, Ministro José Jorge.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo:

- a) conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos por Rolf Hackbart e Carlos Henrique Kovalski e, no mérito, **negar-lhes provimento**, mantendo-se o Acórdão 2.674/2011 – Plenário;
- b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessadas.

Secretaria de Recursos, em 22 de outubro de 2012.

(Assinado Eletronicamente)

MATEUS PAULINO DA SILVA
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6481-5