

Processo TC 014.416/2015-8 (23 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

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 do sr. Altemir Antonio Tortelli (CPF 402.036.700-00), ex-coordenador-geral da entidade, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Convênio MDA 90/2005. O ajuste firmado entre a Fetraf-Sul e o MDA tinha como objeto “apoiar a realização de ações de capacitação de lideranças da Fetraf-Sul” (peça 1, p. 214).

A seguinte passagem da peça 22 resume e revisita com pertinência os fatos da presente TCE:

25. Em 31/7/2014, foi autorizada a instauração da tomada de contas especial (peça 8, p. 158), sendo que o Relatório de TCE 4/2014 foi elaborado em 26/8/2014, imputando responsabilidade ao Sr. Altemir Antônio Tortelli e à Fetraf-Sul pelo dano ao erário, sendo necessária a devolução aos cofres públicos de R\$ 173.851,50.

26. A diferença de valor em relação ao Parecer Financeiro 3/2014 decorre do cálculo feito no relatório de TCE da proporcionalidade do valor aprovado, considerando o valor da contrapartida e dos recursos federais repassados, a partir do qual foi calculado o montante de verbas federais a devolver. Além disso, a tomadora de contas deixou de computar no valor do débito a quantia de R\$ 18.000,00 referente ao pagamento da empresa Sitandy por ter entendido que a irregularidade apontada não causou dano efetivo ao erário (peça 8, p. 170-171).

27. Inconformada, a Fetraf-Sul solicitou, por meio do Ofício 88/2014, de 8/9/2014, a reanálise da prestação de contas, alegando que o exame conduzido pelo MDA levou em conta apenas “as meras suspeitas de irregularidades levantadas pelo Delegado de Polícia Federal” e que alguns documentos com suspeita de irregularidade não podem contaminar o restante da documentação financeira (peça 8, p. 196-198).

28. O Relatório de Tomada de Contas Especial 4/2014 foi reeditado em 13/10/2014, com poucas alterações, mantendo os mesmos responsáveis e o mesmo valor do débito (peça 8, p. 212-225).

29. O relatório da CGU concluiu que os responsáveis se encontram solidariamente em débito com a Fazenda Nacional pela importância original de R\$ 173.151,50 (peça 8, p. 237-241). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 8, p. 242-243).

30. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8, p. 252).

31. Após exame dos autos, a Fetraf-Sul e o Sr. Altemir Antônio Tortelli foram citados para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 300.000,00, atualizada monetariamente a partir de 24/11/2005 até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente (peças 9 e 13-14).

32. De acordo com a análise feita, o débito decorreu da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 90/2005, **em razão, sobretudo, de desvio de finalidade do objeto pactuado, inexistência de licitação, contrato assinado antes da celebração do convênio, indícios de subfaturamento das despesas e contabilidade paralela com a ocultação de pagamentos a empresas de transporte e turismo e falsificação de contrato, realização de pagamento antecipado, apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios e execução de contrapartida em desacordo com o termo de convênio** (peça 9).

33. Em decorrência da análise inicial dos autos, também foi realizada a audiência do Sr. Valter Bianchini, ex-Secretário de Agricultura Familiar do MDA, para apresentar razões de justificativa em razão das seguintes irregularidades:

- a) celebração do Convênio MDA 90/2005 com plano de trabalho genérico, sem a descrição completa do objeto a ser executado e sem detalhamento da aplicação dos recursos, o que afronta o art. 2º da IN STN 1/1997, vigente à época da assinatura do ajuste; e
- b) celebração do Convênio MDA 90/2005 em 18/11/2005, para a realização de evento que ocorreria entre os dias 22 a 25/11/2005, ciente de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas do ajuste, inclusive para a realização de licitações, o que permitiu a afronta à Lei 8.666/1993, ao disposto no art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.504/2005, bem como ao disposto na cláusula terceira, inciso II, alínea “g” do termo de convênio. (peça 12)

34. A Fetraf-Sul e o Sr. Altemir Antônio Tortelli tomaram ciência dos ofícios de citação que lhes foram remetidos, tendo apresentado, conjuntamente, alegações de defesa à peça 15. Já o Sr. Valter Bianchini apresentou suas razões de justificativas à peça 19.

Por meio de seus advogados, a Fetraf-Sul e o sr. Altemir Antônio Tortelli apresentaram as alegações de defesa (*verbis*):

36. A defesa faz um resumo dos fatos relacionados ao ajuste (peça 15, p. 1-6) e alega que:

a) houve a efetiva prestação de contas do Convênio MDA 90/2005 e a regularidade da execução física foi atestada pelo MDA, na medida em que houve fiscalização durante toda a execução do ajuste por representantes daquele Ministério (peça 15, p. 1);

b) o relatório da Polícia Federal foi elaborado por agentes que não possuem conhecimento em procedimentos licitatórios (peça 15, p. 2);

c) a entidade cumpriu o pactuado, não desviou verba pública, houve visita *in loco* e fiscalização da documentação do ajuste, houve prestação de contas, a qual foi

aprovada pelo MDA, o que demonstra que o objeto foi integralmente cumprido e não há dano ao erário (peça 15, p. 2);

d) a Fetraf-Sul nasceu com o objetivo de defender os interesses dos trabalhadores da agricultura familiar, encontrando-se entre suas finalidades, a de “elevar o nível de organização e consciência da categoria, através da promoção de congressos, cursos, seminários, encontros e outros eventos, conforme rege seu Estatuto Social”, o que justificou a celebração do convênio em exame (peça 15, p. 2);

e) o MDA atestou a regularidade da execução física do convênio pelas Notas Técnicas 90/2005 e s/n. de 22/1/2007, de forma que não existem as irregularidades apontadas no parecer financeiro e no relatório da tomadora de contas (peça 15, p. 5-6);

f) as atividades foram realizadas conforme previstas no plano de trabalho (peça 15, p. 7);

g) não há questionamento quanto ao cumprimento do objeto, mas o dano aos cofres públicos está sendo fundamentado pela ausência de procedimento licitatório (peça 15, p. 7);

37. Os responsáveis também defendem a prescrição do direito de ação do TCU em razão de o convênio estar encerrado há quase dez anos. É alegado que as normas de processo civil, inclusive as que tratam da prescrição, são aplicadas subsidiariamente aos processos deste Tribunal e que seria impossível discutir atualmente um convênio executado em 2005, sendo que já se passaram vários dirigentes pela Fetraf-Sul e os documentos da época já se perderam no tempo (peça 15, p. 7-8).

38. Ainda é defendido que o princípio do devido processo legal conduz ao reconhecimento da prescrição, “como elemento necessário à concretização do direito fundamental, à efetividade da tutela e da eficiência administrativa que exigem um processo célere” (peça 15, p. 7-8). Ademais, são avocados os prazos de cinco anos previstos no art. 54 da Lei 9.784/1999 e no art. 142, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.112/1990, para justificar a impossibilidade de instrução deste processo (peça 15, p. 9-10).

39. Os responsáveis buscam fundamentar sua defesa de prescrição em doutrina de Celso Bandeira de Mello e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que estabelece, segundo a peça de defesa, o prazo prescricional de cinco anos para a Fazenda Pública impor e cobrar multas (peça 15, p. 9-10).

40. No mérito, os responsáveis defendem a ausência de exigência de licitação à época da celebração e execução do ajuste. Os responsáveis argumentam, com base no art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 que não era exigido das federações a realização de licitações para a execução de convênios. Segundo a peça de defesa, a Instrução Normativa STN 1/1997, vigente à época da celebração do ajuste, também não exigia tal procedimento, conforme seu art. 1º, inciso I (peça 15, p. 11-13).

41. De acordo com os responsáveis, a falta de disciplinamento da matéria acarretou a edição do Decreto 6.170/2008, disciplinado pela Portaria Interministerial 127/2008, que tornou obrigatória a execução de licitações para entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. Para embasar a defesa, são citados os arts. 1º, inciso I, e 11 do

Decreto 6.170/2007 e arts. 1º, inciso I, 45 e 49 da Portaria Interministerial 127/2008 (peça 15, p. 13).

42. A peça de defesa contém excerto da instrução da Unidade Técnica que baseou o Acórdão 5.694/2013-2ª Câmara, aprovado por relação, segundo a qual, de acordo com os responsáveis, está manifestado entendimento deste Tribunal em relação à dispensa de licitação para entidades privadas sem fins lucrativos antes do Decreto 6.170/2007 (peça 15, p. 14-15). Os defendentes também apresentam transcrição integral do relatório e Voto condutor do Acórdão 353/2005-TCU-Plenário, que, de acordo com os responsáveis, demonstram não haver espaço para a realização de procedimento licitatório no Convênio MDA 90/2005 ora em análise (peça 15, p. 15-28).

43. Os responsáveis alegam, igualmente, que as contratações foram antecedidas de procedimentos licitatórios de tomada de preços por meio de orçamentos, com orientação de servidores do MDA. De acordo com os responsáveis, esse tipo de licitação foi escolhido por falta de tempo hábil para a realização de qualquer outro processo licitatório, tendo em vista que o projeto foi aprovado quatro dias antes do evento, sendo que foram escolhidos os menores preços praticados no mercado com observância aos princípios da Administração Pública (peça 15, p. 11).

44. Os defendentes destacam a Nota Técnica 51/2012 que comprova a realização de fiscalização do ajuste por parte do MDA, concluindo pela execução física do convênio e discordando do relatório da Polícia Federal no que se refere a possível desvio de finalidade na execução da atividade (peça 15, p. 29-30).

45. Para as irregularidades a seguir tratadas, os responsáveis reproduzem trechos de sua defesa junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (peça 15, p. 29-30).

Em relação aos indícios de subfaturamento de despesas e contabilidade paralela, e argumentado que se tratam de meras suspeitas da Polícia Federal sem qualquer prova efetiva de tais fatos (peça 15, p. 30). Os responsáveis também discorrem sobre as exigências da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para as empresas que prestam serviço de transporte de passageiros, destacam que as informações prestadas para a ANTT são de responsabilidade das empresas de transporte não influenciando na regularidade dos pagamentos feitos a essas empresas com a regular emissão de notas fiscais (peça 15, p. 30).

46. Quanto à assinatura de contrato antes da celebração do ajuste, os responsáveis alegam não haver prejuízo ao convênio, tendo em vista que foi realizado procedimento licitatório com a escolha do menor valor e o pagamento ocorreu durante a vigência do ajuste (peça 15, p. 31).

47. Já em relação à realização de pagamento antecipado, os responsáveis concordam em devolver a quantia para a empresa Sitandy, apesar de considerarem o pagamento legítimo (peça 15, p. 31).

48. Quanto à apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, é solicitado na peça de defesa que seja reconsiderada a irregularidade uma vez que as emitentes são entidades sem fins lucrativos, imunes ou isentas, sendo que o Acórdão deste Tribunal avocado na análise do MDA não tem poder vinculante. Já quanto à ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios, os responsáveis afirmam tratar-se de erro material que não acarretou prejuízo ao convênio (peça 15, p. 31).

49. Os responsáveis defendem que a eventual devolução da integralidade do valor repassado (abatidos os valores já ressarcidos) configuraria enriquecimento ilícito da Administração, o que é vedado na legislação vigente, sobretudo no art. 884 do Código Civil (peça 15, p. 32-35). Também é defendida a ausência de má-fé ou dolo dos dirigentes da Fetraf-Sul, o que permite, com base na jurisprudência desta corte, afastar a possibilidade de sanção aos responsáveis (peça 15, p. 35-37).

50. Antes de concluir a defesa, os responsáveis apresentam, dentre outras já mencionadas, as seguintes considerações (peça 15, p. 38):

a) não houve conduta dolosa ou culposa com vistas a desviar verba pública do ajuste;

b) casos como o examinado nestes autos requer seja considerada a legitimidade das informações em peso maior do que as formalidades;

c) a Fetraf-Sul é formada por agricultores familiares que se empenharam para executar o Convênio MDA 90/2005.

51. Por fim, os responsáveis solicitam seja acatada a incidente de prescrição do direito de ação deste Tribunal e, alternativamente, caso ultrapassado os entendimentos anteriores, o julgamento pela regularidade das presentes contas. Ainda é sugerida a realização de diligência *in loco* ou a tomada de depoimento de pessoas que assinaram as listas de presença ou de servidores públicos que fiscalizaram a execução do ajuste (peça 34, p. 38-39).

52. O Sr. Valter Bianchini, por sua vez, apresentou suas razões de justificativas em resposta à audiência realizada alegando, em síntese, que:

a) o projeto da Fetraf-Sul foi apresentado atendendo os critérios técnicos para apresentação de projetos à Secretaria de Agricultura Familiar (peça 19, p. 3);

b) à época da celebração do convênio a Fetraf-Sul possuía dez entidades apoiadoras nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Rio Grande do Norte, Piauí, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e Distrito Federal e se articulava com 178 sindicatos nos três estados do sul do país, “atuando em mais de 300 municípios e representando uma base social de 300.000 famílias e 900.000 agricultores e agricultoras familiares da região sul (peça 19, p. 3);

c) a execução do convênio foi averiguada *in loco*, com a conclusão de que as metas do plano de trabalho foram cumpridas e as atividades foram executadas como programado (peça 19, p. 4);

d) a conveniente apresentou prestação de contas e executou 100% das metas e atividades (peça 19, p. 4).

53. Especificamente quanto ao primeiro item da audiência, qual seja, a celebração do ajuste sem a descrição completa do objeto e sem detalhamento da aplicação dos recursos, o responsável afirma que o processo foi analisado pela Secretaria Executiva do MDA, recebeu parecer da Consultoria Jurídica daquele Ministério, cujas orientações foram acatadas (peça 19, p. 5).

54. Ainda é argumentado que o processo autuado no Ministério apresenta plano de trabalho, projeto técnico, termo de convênio e memória de cálculo, sendo que os dois

últimos documentos apresentam informações complementares ao plano de trabalho descrevendo a forma de execução das atividades, o local e a descrição das despesas. Portanto, para o responsável, as orientações da IN STN 1/1997 foram observadas (peça 19, p. 5-6).

55. Quanto ao segundo item da audiência, a saber a celebração do ajuste com a ciência de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas, o Sr. Valter Bianchini afirma que a responsabilidade de propor alterações e adequações no plano de trabalho do convênio era da Fetraf-Sul, sendo que não competia à Secretaria de Agricultura Familiar atentar se a data da liberação dos recursos permitia que a conveniente efetuasse as aquisições e pagamentos em observância ao que diz a Lei de Licitações e Contratos (peça 19, p. 7-8).

56. O responsável assevera que a Fetraf-Sul tinha ciência da necessidade de realização de licitação e que poderia ter proposto outra data para realização do evento quando da apresentação do plano de trabalho dado o prazo exíguo para sua execução. Isso porque a responsabilidade pela concepção do plano de trabalho é da conveniente (peça 19, p. 8).

57. Para o ex-secretário, o problema não foi a celebração do ajuste no dia 18 e a realização do evento entre os dias 22 e 25/11/2005, pois a entidade poderia ter apresentado um plano de trabalho substitutivo ao que foi homologado alterando a data do evento. Além disso, o responsável alega que a área finalística do MDA atestou a execução física do ajuste e que a SPOA, unidade responsável pela análise financeira dos convênios celebrados pelo Ministério emite parecer que, se verificada afronta à Lei 8.666/1993, solicita a glosa das despesas (peça 19, p. 19).

Em sua pertinente análise de mérito, a unidade técnica aduziu, em síntese, o seguinte:

a) a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, vide Súmula TCU 282;

b) no caso em exame, os recursos foram repassados à Fetraf-Sul em 22/11/2005 e a citação dos responsáveis ocorreu em setembro de 2015, também não há que se falar em prescrição da pretensão sancionatória deste Tribunal;

c) a Fetraf-Sul deveria ter realizado licitação nas suas contratações/aquisições, dando preferência ao pregão eletrônico. No entanto, além de não realizar essa modalidade de licitação, a entidade não apresentou justificativa com embasamento legal para tal fato e tampouco realizou outra modalidade de licitação. Da mesma forma, não foram observadas as exigências para as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação;

d) em relação ao citado desvio de finalidade do objeto pactuado, os responsáveis negam tal irregularidade. Entretanto, posicionamento pacífico deste Tribunal pontifica que não basta ao responsável demonstrar a execução do ajuste, mas deve o gestor comprovar que o objeto pactuado foi corretamente executado, conforme o previsto no termo de ajuste e detalhado no plano de trabalho. Deve ainda o gestor demonstrar que os recursos federais repassados foram corretamente utilizados nas finalidades avençadas segundo a legislação aplicável, demonstrando, por meio de documentação consistente, o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos recebidos (Acórdãos TCU 1.362/2008-Primeira Câmara, 3.247/2007-Primeira Câmara, 1.934/2007-Segunda Câmara, dentre outros);

e) quanto aos indícios de subfaturamento de despesas e contabilidade paralela, os responsáveis negam a irregularidade, afirmando tratarem-se de meras suspeitas da Polícia Federal que não apresentou nenhuma prova desses fatos. A Polícia Federal afirma, por sua vez, que para a realização do congresso foram utilizados valores superiores ao valor do ajuste, com a utilização, inclusive, de falsificação de documentos juntados à prestação de contas (peça 5, p. 371);

f) exame da Polícia Federal concluiu que houve simulação da concorrência porque o orçamento da contratada Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) foi “montado” e porque os três orçamentos de hotéis de Brasília, além de apócrifos, teriam sido apresentados à Fetraf-Sul após a assinatura do contrato com a CNTI para a prestação de serviços de hospedagem, conforme relatório do DPF (peça 5, p. 376). Dessa forma, o pagamento desse contrato com recursos públicos torna-se irregular.

g) quanto à apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, destaca-se que não há amparo legal para tal prática e entendimentos do TCU a respeito, tais como o Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário;

A unidade técnica conclui, portanto, que a responsabilidade por esta TCE recai sobre a Fetraf-Sul solidariamente com o seu ex-coordenador-geral, sr. Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Quanto às razões de justificativas apresentadas pelo sr. Valter Bianchini, ex-Secretário de Agricultura Familiar do MDA, a unidade técnica após ampla análise desenvolvida nos itens 95 a 101 propõe rejeitá-las parcialmente e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

Em face do que restou apurado nos autos, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica às peças 22 e 23.

Brasília, em 28 de fevereiro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador