

**GRUPO I - CLASSE II - 1ª CÂMARA**

TC-008.209/2015-4

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul)

Responsáveis: Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60) e Adoniran Sanches Peraci (CPF 587.395.729-00)

Representação legal: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250) e outros

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS DECLARADAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA AOS CONVENIENTES. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM PRAZO INSUFICIENTE PARA EXECUÇÃO DO OBJETO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR RESPONSÁVEL PELA APROVAÇÃO DO CONVÊNIO POR PARTE DO CONCEDENTE.

**RELATÓRIO**

Adoto, como parte deste relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secex/SC (peça 41), aprovada pelos dirigentes daquela unidade técnica.

**“INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos 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, ex-coordenador-geral da entidade, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Convênio MDA 2/2007 (Siafi 590541). O ajuste firmado entre a Fetraf-Sul e o MDA tinha como objeto ‘a realização de evento para potencializar processos de produção e Ater [Assistência Técnica e Extensão Rural] no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/CUT, com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar’ (peça 1, p. 259-289).

**HISTÓRICO**

2. Conforme disposto na cláusula sexta do termo de convênio, foram previstos R\$ 314.300,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 280.000,00 de origem federal e R\$ 34.300,00 a título de contrapartida (peça 1, p. 265).

3. Os recursos federais foram repassados em uma parcela, mediante a ordem bancária 2007OB901376, emitida em 26/3/2007, no valor de R\$ 280.000,00 (peça 1, p. 331). Os recursos foram creditados na conta específica em 28/3/2007 (peça 5, p. 44).

4. O ajuste vigeu no período de 22/3/2007 até 13/4/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 12/6/2007 (conforme cláusula quinta do termo de convênio - peça 1, 263-264).

5. Em 4/6/2007, o então coordenador-geral da Fetraf-Sul, Sr. Altemir Antonio Tortelli, encaminhou ao MDA a prestação de contas final do ajuste (peça 1, p. 351-373), complementada pela documentação constante da peça 1, p. 395, peça 2, peça 3, p. 1-350 e p. 374-396, peça 4, e peça 5, p. 43-66.

6. À peça 1, p. 385-391, consta Registro de Monitoramento *in loco* feito por técnico do MDA, que consignou:

De forma conclusiva, o objeto do evento ‘realização de evento para potencializar processos de produção e Ater no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/Cut, com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da Agricultura Familiar’ foi alcançado com sucesso. As inúmeras ações previstas foram realizadas conforme programado pela organização sendo atingida a meta prevista, tanto qualitativa quanto quantitativamente.

O evento contribuiu para o fortalecimento econômico da agricultura familiar do sul do país, formando e consolidando importantes conhecimentos para a implementação de uma Nova Ater no país. (peça 1, p. 389)

7. À peça 3, p. 370-372, encontra-se a Nota Técnica com conclusão favorável à execução do objeto pactuado no convênio em exame.

8. Em março de 2011, o MDA encaminhou à Fetraf-Sul documento com a análise da prestação de contas, solicitando providências para sua regularização (peça 5, p. 73-81). Em resposta, a entidade encaminhou esclarecimentos, comunicação acerca da apreensão de documentos do convênio pela Polícia Federal e a documentação constante da peça 5, p. 95-180.

9. Em decorrência do Acórdão 6395/2011-TCU-1ª Câmara, foi juntada aos autos cópia do relatório da Polícia Federal por meio do qual foi registrada a análise da documentação apreendida relativa ao Convênio MDA 2/2007 (peça 5, p. 260-285, e peça 6, p. 1-18). Com o exame do citado relatório, o MDA elaborou a Nota Técnica 49/2012, que apresenta conclusão no sentido de execução física parcial do ajuste em razão do atendimento parcial do público beneficiado (peça 5, p. 210-233).

10. Novo documento, Nota Técnica 75/2012, foi elaborado, concluindo dessa feita, pela necessidade de devolução de R\$ 578.081,78 atualizados até 31/5/2012, em razão das seguintes irregularidades: notas fiscais emitidas antes do serviço prestado, despesas acima do previsto no plano de trabalho, despesas não previstas no plano de trabalho, inexistência de licitação e indícios de superfaturamento no pagamento de despesas de transporte (peça 6, p. 35-42).

11. Após tomar ciência da citada Nota Técnica, em 25/10/2012, o então coordenador-geral da Fetraf-Sul encaminhou ofício ao MDA solicitando suspensão do processo por 180 dias em razão da apreensão da documentação relativa ao Convênio MDA 2/2007 pela Polícia Federal (peça 6, p. 60-68). O MDA concedeu, excepcionalmente, prazo até 26/10/2012 para que a entidade apresentasse cópia da documentação comprobatória das despesas (peça 6, p. 70-74).

12. À peça 6, p. 76-116, peças 7-13 e peça 14, p. 1-248 consta documentação referente à prestação de contas do ajuste e ofício da Fetraf-Sul com solicitação de: a) reconsideração da Nota Técnica 75/2012 e aprovação da prestação de contas do Convênio MDA 2/2007, b) guia de recolhimento para ressarcir valores relativos a despesas com impressão de material gráfico e aquisição de combustível acima do previsto no Plano de Trabalho e c) parcelamento de eventuais valores devidos pela entidade (peça 14, p. 243-248).

13. Exame financeiro da prestação de contas foi realizado com a elaboração da Nota Técnica 31/2013, a qual não acatou as argumentações da entidade, com exceção dos pedidos de devolução das despesas com impressão de material gráfico e aquisição de combustível acima do previsto (peça 14, p. 250-291). O documento foi encaminhado à entidade por meio do Ofício 725/2013/Spoa/MDA, de 16/8/2013 (peça 14, p. 249 e 307).

14. Inconformada, em 16/10/2013, a Fetraf-Sul solicitou reanálise da prestação de contas, por considerar notória a execução das atividades dos vários convênios celebrados entre a entidade e órgãos federais, destacando que este Tribunal havia julgado, por meio do Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara, regulares com ressalvas a tomada de contas especial que tratava do Convênio MDA 19/2004, firmado entre a entidade e o mesmo Ministério para realização do I Encontro Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (peça 14, p. 307-325). Em 21/10/2013, por meio de advogados, a Fetraf-SUL solicitou diretamente ao então Ministro do Desenvolvimento Agrário a reanálise da prestação de contas do Convênio MDA 2/2007 com base nos argumentos já apresentados (peça 14, p. 326-367).

15. Uma reanálise financeira foi promovida, culminando na elaboração da Nota Técnica 16/2014, a qual, levando em consideração o citado Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara, acatou a ausência de procedimento licitatório constante do item 2.3 da Nota Técnica 31/2013 (peça 14, p. 383-398 e peça 15, p. 1-32).

16. Novo pedido de reanálise das contas foi feito pela Fetraf-Sul à peça 15, p. 38-52, ocasião em que a entidade comprovou o ressarcimento de despesas com tarifas bancárias da conta específica do ajuste.

17. À peça 15, p. 66-72, consta o Parecer Financeiro 4/2014 que conclui pela impugnação parcial das despesas do convênio em tela, no valor original de R\$ 110.202,92, com proposta de instauração da competente tomada de contas especial. No Siafi, todavia, foi registrada a inadimplência efetiva de R\$ 75.441,83 (peça 15, p. 76).

18. Em 7/8/2014, a TCE foi autuada, sendo que o relatório de tomador de contas apresenta apuração de dano ao erário no valor original de R\$ 98.226,64, sob a responsabilidade solidária da Fetraf-Sul e seu ex-coordenador-geral, Sr. Altemir Antônio Tortelli (peça 15, p. 88-99).

19. Devidamente notificada (peça 15, p. 110 e 118), a Fetraf-Sul apresentou ao MDA seu inconformismo e solicitação de revisão da decisão administrativa de necessidade de devolução de recursos aos cofres públicos (peça 15, p. 124-126). Considerando, todavia, que não houve o envio de documentação hábil e suficiente para que comprove a regularidade das despesas impugnadas tampouco o recolhimento do débito, o tomador de contas considerou cumpridas as providências administrativas a cargo do MDA (peça 15, p. 138-150).

20. O relatório da CGU concluiu que os responsáveis encontram-se solidariamente em débito com a Fazenda Nacional pela importância original de R\$ 75.441,83 (peça 15, p. 164-167). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 15, p. 168-169).

21. 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 15, p. 180).

22. 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 as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se os valores já ressarcidos (peças 23 e 30):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
280.000,00 (débito)	28/3/2007
10.587,07 (crédito)	24/5/2007
219,30 (crédito)	19/4/2014

23. De acordo com a análise feita, o débito decorreu da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 2/2007, em razão, sobretudo, de indícios de superfaturamento no pagamento de despesas de transporte; desvio de finalidade do evento realizado, inexistência de lista de presença, inexistência de licitação, despesas não previstas ou em valores acima do previsto no plano de trabalho; e notas fiscais emitidas antes da prestação dos serviços (peça 16).

24. Em decorrência da análise inicial dos autos, também foi realizada a audiência do Sr. Adoniran Sanches Peraci, para apresentar razões de justificativa em razão de, na condição de Secretário de Agricultura Familiar Interino, ter celebrado o Convênio MDA 2/2007 em 22/3/2007, para a realização de evento que ocorreria entre os dias 28 e 30/3/2007, ciente de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas do ajuste, inclusive para a realização de licitações (peças 16 e 21).

25. A Fetraf-Sul e o Sr. Altemir Antônio Tortelli tomaram ciência dos ofícios de citação que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 24 e 35, tendo apresentado, conjuntamente, alegações de defesa à peça 34. Já o Sr. Adoniran Sanches Peraci, após tomar ciência do ofício de audiência (peça 31), apresentou suas razões de justificativa à peça 36.

#### **EXAME TÉCNICO**

26. Por meio de seus advogados, os responsáveis apresentaram as alegações de defesa a seguir sintetizadas.

27. Após resumo das características específicas do ajuste (peça 34, p. 1-4), é alegado que:

a) o convênio foi assinado poucos dias antes do início do evento que deveria ser realizado, sendo que os recursos foram creditados na conta específica do ajuste no mesmo dia em que começou o evento (peça 34, p. 3);

b) os recursos foram integralmente utilizados na realização do evento: II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar, a prestação de contas foi apresentada no prazo legal e o MDA confirmou o cumprimento do objeto com fiscalização *in loco* (peça 34, p. 5);

c) as contratações dos serviços foram feitas por dispensa de licitação com amparo no art. 24 da Lei 8.666/1993, realizando pesquisa de mercado com a coleta de três orçamentos e optando pelo menor valor (peça 34, p. 6);

d) não havia possibilidade de realização de outro tipo de procedimento licitatório tendo em vista que os recursos foram creditados na conta da conveniente no primeiro dia do evento objeto do ajuste (peça 34, p. 6);

e) escapa da competência da Polícia Federal a análise e manifestação sobre procedimentos licitatórios (peça 35, p. 6);

f) o MDA registrou, por meio da Nota Técnica 49/2012, fiscalização *in loco* realizada por servidor daquele ministério no período de 28 e 29/3/2007, concluindo pelo alcance do objeto avençado (peça 34, p. 14);

28. Os responsáveis argumentam que a defesa apresentada deve ser examinada levando em consideração que o Poder Público repassou os recursos tendo ciência que não havia tempo hábil para a correta execução das despesas, segundo registrado na instrução inicial deste Tribunal (peça 34, p. 6-7).

29. Os defendentes destacam que a CGU reduziu o valor do débito identificado pelo MDA de R\$ 98.226,64 para R\$ 75.441,83, sendo que o relatório da Polícia Federal não pode se sobrepor a essa análise que concluiu pela execução do convênio. Ainda é afirmado que o relatório da Polícia Federal foi baseado em ‘documentos esparsos que foram apreendidos e que se referem a diversos convênios e outras despesas rotineiras da Fetraf’ o que levou à elaboração do documento de forma equivocada (peça 34, p. 7-10).

30. Em seguida, é destacada a importância do II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar, que permitiu ao MDA entrar em contato com a realidade da agricultura familiar na Região Sul do país, o que permitiu àquele órgão formular programas específicos para esse segmento (peça 34, p. 11-13). Os responsáveis afirmam que o encontro reuniu trabalhadores do campo ‘com poucos recursos financeiros, sem condições financeiras de deslocamento até a cidade de Francisco Beltrão, Estado do Paraná’ (peça 34, p. 13).

31. Os responsáveis levantaram duas preliminares. A primeira diz respeito à possível ilegitimidade passiva *ad causam* do Sr. Altemir Antônio Tortelli, então representante da Fetraf-Sul (peça 34, p. 15-22). Na peça de defesa é argumentado o que segue, citando os Acórdãos 1.830/2006-TCU-Plenário e 2.343/2006-TCU-Plenário como decisões desta Casa em linha com a tese defendida:

Esse Tribunal de Contas da União já decidiu em inúmeras oportunidades que não se deve atribuir a obrigação de indenizar/devolver às pessoas físicas que assinaram o termo contratual ou praticaram atos relacionados a essa avença na condição de representantes das entidades executoras,

salvo em casos excepcionais, em que se constatar conluio envolvendo agentes públicos e privados, abusos de direito ou prática de atos ilegais ou contrários às normas da contratada. (peça 34, p. 15)

32. Outra preliminar levantada pelos responsáveis diz respeito à possível prescrição junto ao TCU: é defendida a prescrição do direito de ação em razão de o convênio estar encerrado há mais de oito 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 2007, sendo que já se passaram vários dirigentes pela Fetraf-Sul e considerando que os atuais dirigentes nada sabem informar sobre o que ocorreu há oito anos (peça 34, p. 23-25).

33. Ainda é defendido não ser possível exercer concretamente o princípio do devido processo legal, haja vista o fato de os funcionários que trabalhavam na entidade à época da vigência do ajuste não estarem mais ligados à entidade, o que impede a realização de defesa com eficiência. 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 34, p. 25-28).

34. 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 34, p. 26-28).

35. No mérito, os responsáveis apresentaram defesa para diversas irregularidades apontadas. Quanto à possível ocorrência de superfaturamento no pagamento de despesas de transporte, os responsáveis 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 reponsabilidade das empresas de transporte e que as contratações foram feitas após coleta de três orçamentos e escolha do menor valor (peça 34, p. 28-29).

36. No que concerne ao desvio de finalidade do objeto do convênio, é defendido que o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar em Francisco Beltrão/PR ocorreu de fato, tendo sido acompanhado por técnicos do MDA e com a presença de diversas autoridades como o Ministro do Desenvolvimento Agrário, o Ministro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, deputados federais e estaduais e prefeito municipal (peça 34, p. 30-32).

37. Sobre o assunto, os defendentes ainda argumentam que:

(...) a realização do II Congresso da Fetraf/Sul nos mesmos dias e nos mesmos locais do II Encontro Regional de Ater não configura qualquer ilegalidade ou irregularidade e não desvirtua, como tentou asseverar a investigação policial, o objeto do convênio firmado pelos defendentes, que foi executado em todos os seus termos. (peça 34, p. 32)

38. Em relação à inexistência de listas de presença dos participantes do evento, os responsáveis asseveram que tais documentos foram apresentados ao MDA sendo que cópia digital foi juntada à peça de defesa em CD anexo (peça 32).

39. No que tange à não realização de licitação, os responsáveis defendem, 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 34, p. 32-33).

40. 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 34, p. 33-34).

41. 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 34, p. 34-36).

42. Nesse contexto, os responsáveis levantam os prazos previstos na legislação vigente à época da celebração do ajuste com o fim de comprovar que não havia prazo legal para a realização de procedimento licitatório, independente da modalidade (peça 34, p. 37-38). 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 2/2007 ora em análise (peça 34, p. 39-53).

43. Em relação às despesas realizadas antes da vigência do convênio, os responsáveis alegam que, por conta de exigência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é necessária a emissão de nota fiscal antes da realização da viagem (peça 9, p. 53-55). Além disso, é alegado que as conversações com o ministério conveniente estavam ocorrendo há meses antes do evento com sinalização daquele órgão no sentido de apoiar a realização do evento. Dessa forma, providências preparatórias foram realizadas, não podendo a conveniente ser penalizada pela demora do Poder Público em assinar o ajuste (peça 34, p. 53-55).

44. Antes de concluir a defesa, os responsáveis apresentam, dentre outras já mencionadas, as seguintes considerações (peça 34, p. 55-57):

- 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 2/2007;
- d) a demora do MDA em assinar o ajuste não pode ser motivo para condenação da conveniente em razão de não ter efetuado procedimento licitatório em algumas contratações.

45. Por fim, os responsáveis solicitam o acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva do Sr. Altemir Antônio Tortelli e 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. 57-58).

46. O Sr. Adoniran Sanches Peraci, por sua vez, apresentou suas razões de justificativa em resposta à audiência realizada alegando, em síntese, que:

- a) foi nomeado Secretário de Agricultura Familiar Interino em 12/2/2007, pouco antes da assinatura do Convênio MDA 2/2007, sendo que as tratativas entre o Ministério e a Fetraf-Sul sobre o ajuste já estavam em andamento (peça 36, p. 1);
- b) o processo seguiu o trâmite habitual, sendo que a sua assinatura foi precedida de análise técnica e jurídica com manifestações favoráveis à formalização da avença (peça 36, p. 1);
- c) a conveniente informou o MDA que estava preparada para executar o objeto do convênio, sendo que a entidade tinha experiência e conhecimentos em razão de outros ajustes celebrados e, portanto, estava ciente que o tempo deveria ser suficiente para a realização de todas as etapas do objeto, inclusive os procedimentos licitatórios (peça 36, p. 2);
- d) a conveniente poderia ter iniciado os procedimentos licitatórios antes da formalização do ajuste, tendo em vista que as tratativas para a celebração do convênio estavam em andamento, sendo que é responsabilidade da conveniente comprovar e justificar eventual dispensa de licitação (peça 36, p. 3);
- e) conforme registrado em Nota Técnica do MDA é defeso à conveniente elaborar plano de trabalho ‘com tempo insuficiente para a realização do obrigatório processo licitatório e em seguida alegar urgência para não realizar o certame, se locupletando da sua própria torpeza’ (peça 36, p. 4);

f) o crédito dos recursos na conta específica no mesmo dia do início do evento não acarretou prejuízo, pois esses recursos estavam disponíveis para honrar os gastos vinculados ao objeto pactuado (peça 36, p. 4);

g) durante as discussões que antecederam a celebração do ajuste a Fetraf-Sul não se manifestou quando à impossibilidade de executar o plano de trabalho dentro dos ritos formais (peça 36, p. 4);

h) a Fetraf-Sul poderia ter aderido a atas de registro de preços existentes ou iniciado procedimentos licitatórios antes da formalização do convênio, logo não se pode afirmar que o responsável tinha ciência de que as despesas do ajuste não seriam realizadas segundo a legislação em vigor por falta de tempo hábil (peça 36, p. 4-5);

47. Pelas razões expostas o Sr. Adoniran Sanches Peraci argumenta que a assinatura do Convênio MDA 2/2007 ocorreu 'em conformidade com a legislação em vigor e em obediência ao princípio da boa-fé, amparado pela formalidade e legalidade dos atos administrativos (peça 36, p. 5).

48. Anexo às suas razões de justificativa o responsável juntou cópia da publicação de sua nomeação como Secretário de Agricultura Familiar Interino (peça 36, p. 7), da Nota Técnica 31/2013 elaborada pelo MDA (peça 36, p. 8-17), do termo de convênio assinado com o respectivo plano de trabalho (peça 36, p. 18-32).

49. Passa-se, nesta oportunidade, ao exame das alegações de defesa dos responsáveis.

50. Inicialmente, registra-se que a alegada ilegitimidade passiva do ex-coordenador da entidade, Sr. Altemir Antônio Tortelli, não encontra guarida na jurisprudência desta Casa tampouco do STF (MS 21.644). Na condição de coordenador-geral da Fetraf-Sul foi o Sr. Altemir quem decidiu sobre a forma de utilização e sobre a destinação dos recursos públicos repassados à entidade por meio do convênio em tela, sendo que sua responsabilização tem respaldo nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, bem como no art. 93 do Decreto-lei 200/1964, *in verbis*:

art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

51. Ao assinar o Convênio MDA 2/2007, o ex-coordenador da Fetraf-Sul assumiu o compromisso de comprovar a correta utilização dos recursos na forma pactuada e atentando para a legislação vigente. Note-se que a responsabilidade recai primeiramente sobre o dirigente da entidade. Contudo, mediante o Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, resultante de um incidente de uniformização de jurisprudência, os ministros deste Tribunal firmaram o entendimento de que incide a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e seus administradores por dano ao erário na execução de convênios ou outras formas de ajustes com o poder público federal para o atingimento de uma finalidade pública.

52. É no mesmo sentido o Acórdão 5.666/2014-TCU-1ª Câmara, como outros tantos deste Tribunal, que julgou irregulares as contas da entidade que recebeu recursos públicos e sua representante, condenando-as, solidariamente, ao ressarcimento do dano ao erário, além da aplicação de multa individual.

53. Da mesma forma, a alegação de prescrição do direito de ação do TCU não deve prosperar. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis. É o que consta da Súmula TCU 282:

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

54. Esse entendimento encontra sintonia com posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual tem jurisprudência assente no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimentos de danos ao erário, como o MS 26.210-9/DF (10/10/2008 - Tribunal Pleno), RE 578.428 (14/11/2011 - Segunda Turma), RE 646.741 (22/10/2012 - Segunda Turma), AI 712.435/SP (12/4/2012 - 12/4/2012).

55. Muito embora os responsáveis tenham alegado tão somente a prescrição das ações de ressarcimento ao erário, as quais são imprescritíveis, deve-se destacar que para a pretensão punitiva deste Tribunal, esta Casa tem adotado, majoritariamente, a prescrição decenal prevista no Código Civil. É o que fica claro no Voto condutor do Acórdão 2.480/2015-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Quanto à ação de ressarcimento ao erário, é pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que é imprescritível, com base no artigo 37, § 5º, da Carta Magna (Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário e Súmula 282, do TCU). Portanto, não há como afastar o débito imputado ao responsável em decorrência de atos irregulares por ele confessados.

No que tange à prescrição da pretensão punitiva no âmbito desta Corte, como já me manifestei em outras oportunidades, entendo que é matéria de estrita reserva legal. É que o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, diz que ‘a Lei estabelecerá’ os prazos prescricionais para ilícitos praticados pelos agentes, não o decreto, a vontade do administrador ou do juiz. Assim, nesse caso, não cabe a adoção de prazo prescricional por analogia.

Na falta de Lei sobre a matéria, não deve incidir prescrição ao exercício do poder-dever sancionador do Tribunal, consistente na aplicação de multas a gestores faltosos, nos termos previstos na Lei 8.443/1992.

Não obstante, até que o Tribunal decida definitivamente sobre a questão, adoto o entendimento majoritário nesta Casa, que aplica o prazo geral de dez anos estabelecido no Código Civil (artigo 205).

No caso concreto, as operações de financiamento irregulares foram contabilizadas em 13/3/2002 e em 28/3/2002, tendo havido pagamentos de encargos mensais relativos a esses contratos até 13/2/2004 (peça 1, p. 69).

Como a citação, no âmbito desta Corte, ocorreu apenas em 20/11/2014 (peças 6-7), deve-se reconhecer a prescrição da pretensão punitiva nos presentes autos, porquanto houve o transcurso de mais de 10 anos entre os fatos e a citação do responsável (artigos 202, inciso I, e 205, do Código Civil, e 219, *caput*, do Código de Processo Civil).

Neste ponto, divirjo da unidade técnica, que interrompeu a contagem do prazo prescricional com a notificação do responsável na fase interna das apurações, ocorrida em 26/8/2005 (peça 9, p. 5).

Não é esse o entendimento predominante nesta Corte, que adota, como causa interruptiva, com espeque no artigo 202, inciso I, do Código Civil, a citação ou a audiência do responsável em processo de controle externo (a exemplo dos Acórdãos: 670/2013 e 2177/2013 - 2ª Câmara; 5920/2013 - 1ª Câmara; 474/2011, 946/2013 e 828/2013 - Plenário).

Portanto, não é mais possível aplicar a multa proposta pela unidade instrutiva.

56. Considerando que, no caso em exame, os recursos foram repassados à Fetraf-Sul em 26/3/2007 e as citações dos responsáveis ocorreram em junho e julho de 2015, também não há que se falar em prescrição da pretensão sancionatória deste Tribunal.

57. Conforme já registrado, no mérito, os responsáveis apresentam alegações de defesa para várias irregularidades. Em relação ao desvio de finalidade do objeto do evento, os responsáveis negam tal irregularidade afirmando que o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar ocorreu em Francisco Beltrão e que não há ilegalidade na realização do evento nos mesmos dias e locais do II Encontro Regional de Ater.

58. Ocorre que a irregularidade de desvio de finalidade decorreu da constatação pela Polícia Federal de que, na verdade, o evento ocorrido foi o II Congresso da Fetraf-Sul, evento sindical previsto no estatuto social da entidade para acontecer a cada três anos. O art. 18 do Estatuto Social da Fetraf-Sul, estabelece que o referido Congresso é o órgão máximo de deliberação da Fetraf-Sul e o art. 19 relaciona as finalidades desse evento:

- I - Avaliar a atuação da Federação;
- II - Aprovar as diretrizes de ação e o plano de lutas;

III - Aprovar alterações no Estatuto Social, sendo necessário quórum de 2/3 dos presentes e desde que conste tal matéria na Ordem do Dia do Edital de Convocação;

IV - Receber a inscrição das Chapas e realizar as eleições da Fetraf-Sul/CUT. (peça 32, p. 10)

59. Como se vê, as finalidades do II Congresso da Fetraf-Sul diferem do objetivo do II Encontro Regional Sul de Ater Agricultura Familiar, que, conforme consta do objeto do termo de ajuste, objetivava 'potencializar processos de produção e Ater no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/CUT, com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar.

60. Uma rápida consulta na internet comprova que, de fato, o evento ocorrido nos dias 28 a 30 de março de 2007 foi o II Congresso da Fetraf-Sul, conforme evidências juntadas aos autos à peça 39. Note-se que à peça 39, p. 3 e 5, há informação de que o evento teve como atividades alterações do Estatuto Social da entidade, encaminhamentos do processo eleitoral e apresentação da chapa única para direção da Fetraf-Sul, dentre outras. Por outro lado, consulta na internet não retorna informações de 2007 para busca com os parâmetros 'Encontro Regional Sul de Ater' ou 'Encontro de Ater'.

61. Os responsáveis buscam comprovar a realização do II Encontro Regional Sul de Ater Agricultura Familiar com a apresentação de cópia de listas de presença do evento que foram encaminhadas em CD anexo à defesa e juntado aos autos à peça 40. Ocorre, que os responsáveis deveriam apresentar listas originais, tendo em vista que tais documentos não foram apreendidos pela Polícia Federal e dada a facilidade de montagem de listas com alteração de cabeçalhos em cópias.

62. Ainda sobre o assunto, convém destacar informação constante do relatório da Polícia Federal de que o dossiê que motivou a instauração do inquérito policial noticiava que o II Congresso da Fetraf-Sul seria realizado com recursos públicos do MDA repassados mediante o ajuste em exame (peça 5, p. 264). O mesmo relatório ainda registra que:

Algumas das testemunhas ouvidas e que estiveram no II Congresso da Fetraf-Sul confirmaram que o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar não aconteceu e tampouco qualquer outra atividade com a finalidade de capacitação de mão de obra rural. (peça 5, p. 266)

63. No que concerne ao desvio de finalidade do objeto do convênio, é defendido que o II Encontro Regional Sul de Ater para a Agricultura Familiar em Francisco Beltrão/PR ocorreu de fato, tendo sido acompanhado por técnicos do MDA e com a presença de diversas autoridades como o Ministro do Desenvolvimento Agrário, o Ministro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, deputados federais e estaduais e prefeito municipal (peça 34, p. 30-32).

64. Sobre o assunto, os defendentes ainda argumentam que:

(...) a realização do II Congresso da Fetraf-Sul nos mesmos dias e nos mesmos locais do II Encontro Regional de Ater não configura qualquer ilegalidade ou irregularidade e não desvirtua, como tentou asseverar a investigação policial, o objeto do convênio firmado pelos defendentes, que foi executado em todos os seus termos. (peça 34, p. 32)

65. O desvio de finalidade do objeto pactuado permite considerar irregular a totalidade dos recursos federais utilizados. Todavia, outras irregularidades também motivaram as citações dos responsáveis cujas defesas serão a seguir examinadas.

66. Quanto à não realização de licitação, os responsáveis alegam que a Lei 8.666/1993 não era aplicável ao caso em tela em razão de as entidades privadas não estarem relacionadas no parágrafo único do art. 1º da Lei 8.666/1993 e no § 1º do art. 1º da IN STN 1/1997. Segundo os responsáveis, tão somente após a edição do Decreto 6.170/2007 é que as entidades privadas sem fins lucrativos ficaram obrigadas à realização de licitação. Para fundamentar sua defesa, os responsáveis transcrevem a íntegra do Acórdão 353/2005-TCU-Plenário.

67. Ocorre, entretanto, que a redação do art. 27 da IN STN 1/1997 à época da celebração do convênio, durante sua execução e durante o período de prestação de contas era clara em relação à necessidade de realização de licitação:

art. 27. O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei 8.666/1993, especialmente em relação à licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica.

68. Outrossim, o termo de convênio, em sua cláusula terceira, inciso II, alínea 'g' destacava a necessidade de observação da Lei 8.666/1993 na execução do ajuste:

II- São obrigações da CONVENIENTE:

(...)

g) adotar, na contratação de serviços ou aquisição de bens vinculados à execução deste Convênio, os procedimentos estipulados na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, no regulamento previsto no Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, e na Portaria Interministerial nº 217 de 31 de julho de 2006, publicada no D.O.U de 1º de agosto de 2006; (peça 1, p. 261).

69. Ademais, à época da celebração e execução do convênio em exame, já se encontrava em vigor o Decreto 5.504/2005 que

Estabelece a exigência de utilização de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

70. O referido Decreto estabelece, ainda, a necessidade de justificativa formal do dirigente da entidade no caso de inviabilidade da utilização de pregão na forma eletrônica, sendo que as situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação devem observar o disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993. Esses dispositivos não foram observados no Convênio MDA 2/2007.

71. Por essa razão o termo de convênio apresentava uma cláusula específica que tratava dos procedimentos licitatórios:

#### CLÁUSULA QUARTA — DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

As obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas pela CONVENIENTE, com os recursos ou bens repassados pelo CONCEDENTE, devem ser contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, do regulamento previsto no Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005, e da Portaria Interministerial nº 217, de 31 de julho de 2006, publicada no D.O.U de 1º de agosto de 2006, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica.

PARÁGRAFO SEGUNDO. A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela CONVENIENTE ou autoridade competente.

PARÁGRAFO TERCEIRO. A CONVENIENTE poderá utilizar sistemas de pregão eletrônico próprios ou de terceiros. (peça 1, p. 263)

72. Há tempo este Tribunal já consignava em suas decisões que a relação contratual inserida nos convênios e instrumentos congêneres gera aos convenientes obrigações de resultado e de meio. Assim os gestores devem não apenas realizar o objeto, mas também observar as normas, princípios e critérios de procedimentos segundo os quais devem ser efetuados os gastos públicos (Acórdão 5/2003-2ª Câmara).

73. No caso em questão, 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. Ao contrário, a conveniente optou por utilizar-se de contratações desprovidas de amparo legal.

74. Quantos aos dispositivos do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008 citados pelos responsáveis, deve-se observar que tais normativos foram editados após findar a vigência do Convênio MDA 2/2007, não cabendo aplicação para o caso em exame.

75. A falta de tempo hábil para a realização de licitação a partir da celebração do ajuste também não socorre os responsáveis. A uma porque foi a própria conveniente que apresentou proposta de convênio próximo a data do evento. Conforme pode ser verificado à peça 1, p. 4-5, a entidade elaborou ofício em 2/3/2007 com a apresentação do projeto, sendo que o processo no MDA foi autuado em 5/3/2007 para um evento que ocorreria no final do mesmo mês. Não é difícil perceber que não havia tempo suficiente para a análise do projeto pelo Ministério, celebração do ajuste, transferência de recursos e realização de licitações.

76. A duas porque foi a entidade que decidiu quando apresentar o projeto ao Ministério assim como as datas de realização do evento objeto do convênio. Portanto, foi a própria Fetraf-Sul que estabeleceu para si prazo exíguo que impossibilitou a utilização dos recursos públicos de forma regular.

77. A três porque a Fetraf-Sul poderia ter solicitado alteração do Plano de Trabalho para alterar a vigência do ajuste e as datas de realização do evento, permitindo a correta aplicação dos valores federais repassados. O parágrafo único da cláusula quinta do termo de convênio previa a possibilidade de prorrogação do ajuste, e os arts. 15 e 16 da IN STN 1/1997 permitiam a alteração do ajuste e do plano de trabalho.

78. As alegações dos responsáveis sobre as exigências da ANTT para o transporte de passageiros não os socorre no sentido de justificar os indícios de superfaturamento no pagamento de despesas de transporte. Da mesma forma, a alegação de que as contratações foram precedidas de coleta de três orçamentos e escolha do menor valor. Os responsáveis não conseguiram justificar a diferença exorbitante de preços pagos para os serviços de transporte de passageiros para o mesmo destino prestados por empresas distintas. Igualmente, indica o superfaturamento no pagamento de despesas de transporte a emissão de duas notas fiscais pela mesma empresa para o mesmo serviço, sendo uma para apresentar a ANTT a fim de obter autorização de viagem e outra para ser utilizada na prestação de contas (peça 5, p. 271).

79. A defesa dos responsáveis quanto às despesas realizadas antes da vigência do convênio não procede. Isso porque a IN STN 1/1997 vedava a realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência do convênio (art. 8º, inciso V).

80. Além disso, o fato de ter havido conversações com o MDA meses antes do evento não permite tal irregularidade. Ademais, conforme já mencionado, a Fetraf-Sul só apresentou formalmente o projeto do convênio no mesmo mês de sua suposta realização.

81. No que tange à reiterada argumentação dos responsáveis de que o objeto foi executado, inclusive com parecer técnico favorável do Ministério do Desenvolvimento Agrário, convém assinalar o posicionamento pacífico deste Tribunal de 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).

82. Da mesma forma, a alegação acerca da relevância e da função social do objeto pactuado por meio do Convênio MDA 2/2007 não socorre os responsáveis. A uma porque em nenhum momento foi levantado questionamento sobre a importância do projeto. A duas porque a sua relevância não permite a execução dos recursos federais de forma irregular. A três porque os

responsáveis não lograram êxito em comprovar a efetiva realização do II Encontro Regional Sul de Ater para Agricultura Familiar.

83. Igualmente, não procede a argumentação de boa-fé. Relativamente a esse aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

84. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade, conforme já mencionado nesta instrução. Sobre o assunto, convém transcrever trecho constante do Relatório do Acórdão 2.173/2015-2ª Câmara:

59. Nos processos do TCU a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas antes deve ser verificada, demonstrada, observada, enfim, reconhecida.

59. Outrossim, parece inconsistente a possibilidade de se reconhecer boa-fé (que exige o desconhecimento da ilegalidade da ação) quando a gestora agiu de forma negligente e imprudente (descumprindo dever que deveria conhecer) atestando serviços sem proceder à devida verificação e, depois, ordenando o pagamento da despesa.

60. Vale acrescentar que o princípio do *in dubio pro reo* não é cabível nos processos do TCU. Isso porque, diferentemente do direito civil, em que a boa-fé é presumida, nos processos referentes a comprovação de utilização regular de recursos públicos prevalece o Princípio da Supremacia do Interesse Público, fazendo com que se tenha a inversão do ônus da prova, cabendo, pois, ao gestor público comprovar a boa-fé na aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

61. Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva (entenda-se, nos autos do processo) a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas. Assim sendo, o efeito do reconhecimento da boa-fé não é o de afastar o débito, mas efeito de natureza processual permitindo, desde logo, o julgamento do mérito.

85. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do Sr. Altemir Antônio Tortelli. Com efeito, não alcançou ele o intento de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados. Ao assinar o termo de convênio, o responsável estava ciente das exigências específicas no tratamento de verbas públicas, não só porque tais exigências encontram-se dispostas na legislação vigente, mas também porque o próprio termo de convênio destacava várias delas.

86. Na mesma linha, deve ser afastada a alegação de ausência de conduta dolosa ou culposa do Sr. Altemir. Pode-se afirmar que o responsável agiu culposamente, no mínimo com negligência na gestão dos recursos públicos. Isso porque o responsável faltou com o dever de zelar pela regular utilização de valores, sem respeitar as normas que regem ou regiam a matéria, em especial a Lei 8.666/1993, o Decreto-lei 200/1967, os Decretos 5.504 e 5.450/2005 e a IN STN 1/1997.

87. A defesa dos responsáveis não logrou êxito em afastar nenhuma das irregularidades que lhes foram imputadas tampouco a responsabilidade de algum deles. Assim, a responsabilidade pela presente TCE e o débito apontado na instrução à peça 16 e nos ofícios de citação permanecem.

88. Portanto, a responsabilidade por esta TCE recai sobre a Fetraf-Sul solidariamente com o seu ex-coordenador-geral e atualmente Deputado Estadual pelo Rio Grande do Sul, Sr. Altemir Antônio Tortelli, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Outrossim, a responsabilidade aqui apresentada está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, como, por exemplo, com o Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário.

89. Quanto ao débito, os responsáveis devem restituir aos cofres públicos as quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, conforme apurado à peça 16, abatendo-se o saldo de recursos do convênio devolvido. A datas apontadas referem-se àquelas em que os recursos federais foram repassados à conveniente e o saldo do convênio foi devolvido:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
280.000,00 (débito)	28/3/2007
10.587,07 (crédito)	24/5/2007
219,30 (crédito)	19/4/2014

90. A partir deste ponto serão examinadas as razões de justificativa apresentadas pelo então Secretário de Agricultura Familiar Interino Sr. Adoniran Sanches Peraci, já resumidas nos itens 46-48 desta instrução.

91. A primeira argumentação do responsável diz respeito ao fato de ter sido nomeado pouco antes da assinatura do ajuste. Tal alegação não pode ser acatada, pois no exercício de um cargo público, ainda que de forma interina, o gestor deve agir com cautela antes de tomar decisões administrativas independente do tempo no cargo. Assim, cabia ao Sr. Adoniran examinar o conteúdo do processo, incluindo o projeto apresentado e o plano de trabalho proposto pela Fetraf-Sul avaliando a conveniência, oportunidade e viabilidade de sua execução antes de celebrar o convênio.

92. Da mesma forma, o fato de ter agido com suporte em pareceres técnicos e jurídico não o auxilia. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 179/2011-TCU-Plenário, 1.736/2010-TCU-Plenário, 4.420/2010-TCU-2ª Câmara, 2.748/2010-TCU-Plenário e 1.528/2010-TCU-Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo.

93. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não significa que os atos praticados não serão reprovados pelo Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo desses documentos.

94. O argumento de que a entidade poderia ter iniciado os procedimentos licitatórios antes da formalização do ajuste ou aderido a atas de registro de preços existentes também não podem ser utilizadas em favor do responsável. É cediço que, na maior parte dos casos, as entidades sem fins lucrativos não possuem recursos suficientes para realizarem por conta própria os objetos propostos nos convênios celebrados com a Administração. Dessa forma, não se pode esperar que essas entidades assumam compromissos antes da formalização dos ajustes.

95. Quanto à adesão a atas de registro de preços, deve-se observar que mesmo nesses casos há formalidades que devem ser observadas que tornariam inviável tal opção considerando a celebração do ajuste seis dias antes do início do evento. Ademais, o responsável não apresentou nenhum registro de preço disponível na época da vigência do ajuste que se enquadrasse nas necessidades da conveniente.

96. A alegação do responsável de que o crédito dos recursos na conta específica no mesmo dia do início do evento não acarretou prejuízos em razão do dinheiro estar disponível para a entidade honrar os compromissos financeiros do evento também não o socorre. Com efeito, o MDA liberou os recursos rapidamente: quatro dias após a assinatura do convênio, sendo que os valores foram creditados na conta vinculada dois dias depois. Contudo, o fato de a celebração do ajuste ter acontecido tão próximo o alegado início do evento inviabilizou que as contratações ocorressem de forma regular, principalmente levando-se em consideração o fato já mencionado da falta de recursos próprios das entidades sem fins lucrativos para a execução dos objetos conveniados.

97. Da mesma forma, não pode ser usada em seu favor a afirmação de que a Fetraf-Sul tinha ciência do tempo necessário para realização de licitações e que a entidade não se manifestou quanto à impossibilidade de executar o plano de trabalho dentro dos ritos formais. A Fetraf-Sul e seu ex-coordenador-geral estão sendo responsabilizados pela aplicação irregular dos recursos repassados no âmbito do Convênio MDA 2/2007. Todavia, há, também, a responsabilidade do ex-secretário que poderia, inclusive, ter impedido a presente TCE ao se negar a assinar um convênio que não poderia ser executado de acordo com a legislação que o regia.

98. A decisão do responsável de celebrar o Convênio MDA 2/2007 seis dias antes do alegado início do evento objeto do ajuste não se revestiu das cautelas e análises necessárias. Era esperado de qualquer homem médio prever a inviabilidade de realização de procedimentos licitatórios com as formalidades previstas na legislação. Dessa forma, as razões de justificativa do Sr. Adoniran Sanches Peraci devem ser rejeitadas, cabendo aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

### CONCLUSÃO

99. Em face da análise promovida nos itens 50-89, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Fetraf-Sul e pelo Sr. Altemir Antônio Tortelli, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

100. Os argumentos de defesa também não lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do Sr. Altemir Antônio Tortelli ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito dos responsáveis e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

101. Igualmente, tendo em vista a análise empreendida nos itens 91-98, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Adoniran Sanches Peraci, ex-Secretário de Agricultura Familiar Interino, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

102. Ao examinar o presente processo deve ser levado em consideração que entre os anos de 2003 e 2007 a Fetraf-Sul celebrou dezessete ajustes (convênios e contratos de repasses) com os seguintes ministérios: Desenvolvimento Agrário (13 ajustes), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2 ajustes), Trabalho e Emprego (1 ajuste) e Pesca e Aquicultura (1 ajuste). Todos os convênios e contratos de repasse foram objeto de apreensão e investigação por parte do Departamento de Polícia Federal.

103. Em todos os ajustes o DPF encontrou diversas irregularidades, razão pela qual encaminhou a este Tribunal cópia dos respectivos relatórios elaborados em decorrência dos exames empreendidos por aquele órgão. A comunicação da Polícia Federal que trata dos dezessete relatórios foi autuada como representação (TC-021.092/2010-9).

104. A tabela abaixo apresenta informações sobre os ajustes, mediante os quais a União transferiu à Fetraf-Sul mais de R\$ 5 milhões:

Siafi	N. original	Ajuste	Ministério	Valor (R\$)
485109	156.339-63/2003	Contrato de Repasse	MDA	400.124,00
487956	145/2003	Convênio	MAPA	249.270,00
491645	158.506-34/2003	Contrato de Repasse	MAPA	80.000,00
506136	019/2004	Convênio	MDA	400.000,00
507845	068/2004	Convênio	MPA	40.000,00
517525	046/2004	Convênio	MDA	45.000,00
520503	171.328-44/2004	Contrato de Repasse	MDA	330.273,00
528902	090/2005	Convênio	MDA	300.000,00
529887	177.176-47/2005	Contrato de Repasse	MDA	250.230,89
537238	184.088-13/2005	Contrato de Repasse	MDA	160.000,00

Siafi	N. original	Ajuste	Ministério	Valor (R\$)
539324	187.289-12/2005	Contrato de Repasse	MDA	60.000,00
542631	187.280-25/2005	Contrato de Repasse	MDA	502.510,00
566938	129/2006	Convênio	MTE	1.080.000,00
568296	087/2006	Convênio	MDA	101.000,00
579339	108/2006	Convênio	MDA	602.741,00
579443	106/2006	Convênio	MDA	339.495,00
590541	002/2007	Convênio	MDA	280.000,00
			<b>Total:</b>	<b>5.220.643,89</b>

105. Da leitura dos relatórios, verifica-se que foram identificadas irregularidades graves em todos os dezessete ajustes executados pela Fetraf-Sul, dentre as quais destacam-se a utilização de grande parte dos recursos por meio de autopagamentos, a ausência de licitação, a falta de indicação do número do ajuste nos documentos comprobatórios de despesas, a incoerência entre datas de pagamentos e de recibos assinados por capacitandos e indicativos de montagem de listas de presença para eventos objetos dos ajustes. Houve, inclusive, casos de desvio de finalidade, como o convênio ora examinado.

106. Atualmente, encontram-se em andamento neste Tribunal, além deste, oito processos de tomadas de contas especiais sobre ajustes da 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. Os últimos dois processos encontram-se em fase de instrução/exame de recursos e em outros cinco já foi realizado, ao menos, o exame preliminar e a citação dos responsáveis.

107. Em que pese a necessidade de garantir a ampla defesa nos processos do Tribunal, existindo a possibilidade de os responsáveis afastarem as irregularidades que lhes são imputadas no âmbito desta Corte de Contas em cada caso específico, a informação de utilização irregular de recursos públicos de forma generalizada pesa contra eles, pois indica a falta de zelo no trato dos recursos públicos.

108. Vale destacar que, nada obstante a investigação policial ter características que fogem àquelas relativas ao exame de conformidade feito nestes autos, as informações fornecidas corroboram com o julgamento pela irregularidade das presentes contas. Convém ressaltar que o MDA também verificou irregularidades na execução do ajuste, conforme relatado nesta instrução. Contudo, tanto o relatório da Polícia Federal quanto as demais informações dos autos serviram de subsídios para a instrução da presente tomada de contas especial neste Tribunal.

109. Nesta Corte, os responsáveis tiveram oportunidade de exercer a ampla defesa e contraditar todas as irregularidades apontadas, as quais foram examinadas, concluindo-se pela falta de procedência das alegações dos responsáveis. Nesse contexto, o TCU, após o devido processo legal, confirmou a ocorrência de gestão irregular dos recursos públicos repassados à Fetraf-Sul, valendo-se de seus próprios elementos de convicção para, nos estritos limites da sua competência constitucional e legal, processar e julgar as tomadas de contas especiais dos responsáveis.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

110. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas da **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60) e do Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00), e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRENCIA
280.000,00 (débito)	28/3/2007
10.587,07 (crédito)	24/5/2007
219,30 (crédito)	19/4/2014

Valor atualizado e acrescido de juros de mora até 5/11/2015: R\$ 720.500,34

b) aplicar à **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60) e ao Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) aplicar Sr. Adoniran Sanches Peraci (CPF 587.395.729-00), ex-Secretário de Agricultura Familiar Interino, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Santa Catarina, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. O MP/TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifesta-se, em parecer à peça 43, de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.