

TC 030.251/2013-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Altemir Antonio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Celso Ricardo Ludwig (CPF 019.638.819-82) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60)

Procuradores / Advogados: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor dos Srs. Altemir Antonio Tortelli e Celso Ricardo Ludwig e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), ambos ex-coordenadores-geral da referida entidade, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos àquela Federação por meio do Contrato de Repasse 187.280-25/2005 (Siafi 542631), celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representado pela Caixa, que teve por objeto a “construção e desenvolvimento de uma proposta alternativa de educação integral, especialmente destinada aos agricultores familiares da região sul do Brasil” (peça 1, p. 78-88).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do contrato de repasse, foram previstos R\$ 584.560,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 502.510,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 84.050,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 80).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2006OB900008, no valor de R\$ 502.510,00, emitida em 2/2/2006. Os recursos foram creditados em conta corrente em 6/2/2006, aplicados em caderneta de poupança em 3/3/2006 (peça 1, p. 94-95). O ajuste vigeu no período de 27/12/2005 a 30/6/2008 e previa a apresentação da prestação de contas até 29/8/2008, conforme cláusula décima primeira do termo de contrato de repasse (peça 1, p. 86 e 92).

4. Depreende-se dos autos que, após ser demandada pela Caixa (peça 1, p.6), a entidade apresentou documentos pertinentes à prestação de contas final do contrato de repasse. Posteriormente, a Caixa solicitou documentação complementar, conforme peça 1, p. 14. A Fetraf-Sul, por sua vez, apresentou nova documentação (peça 1, p. 20-50).

5. Em 9/11/2007, a Fetraf-Sul já havia apresentado a Caixa ofício informando que o Departamento de Polícia Federal (DPF), em cumprimento a mandado judicial (peça 1, p. 250-252), havia realizado busca e apreensão de toda a documentação referente a convênios e contratos de repasse firmados com órgãos do governo federal a partir de 2003. Por esta razão, a entidade estava impossibilitada de cumprir os prazos de prestação de contas (peça 1, p. 254).

6. A Fetraf-Sul também apresentou cópia de ofício dirigido ao DPF solicitando acesso da documentação apreendida para a Caixa a fim de que a entidade pudesse honrar com a prestação de contas de três ajustes específicos, dentre eles o contrato de repasse examinado nestes autos (peça 1, p. 256).

7. Consta do processo, email em que há informação de que os recursos do ajuste foram geridos, de forma equivocada, em conta não vinculada ao contrato de repasse em tela. Nessa conta

houve, inclusive, depósito de dinheiro referente a contrato de patrocínio firmado entre a Caixa e a Fetraf-Sul (peça 1, p. 264-270). Também há registro de que a Caixa cobrou, indevidamente, juros e tarifas bancárias, cujos valores foram posteriormente, ressarcidos (peça 1, p. 302-307).

8. A Caixa entrou em contato com o MDA acerca da possibilidade de instauração de tomada de contas especial, tendo em vista que a entidade encontrava-se impedida de apresentar a documentação exigida (peça 1, p. 273). O MDA, por sua vez, informou que não iria se manifestar sobre o assunto, pois as providências a serem adotadas eram de responsabilidade da Caixa, conforme contrato de prestação de serviços firmado entre a Caixa e o MDA (peça 1, p. 280).

9. Após ampla discussão por meio de mensagem eletrônica (peça 1, p. 272-295), a Caixa, em 11/10/2012, instaurou tomada de contas especial do contrato de repasse 187.280-25/2005, registrando como motivo de sua instauração a omissão no dever de prestar contas e como responsáveis a Fetraf-Sul e os Srs. Altemir Antônio Tortelli e Celso Ricardo Ludwig, ex-Coordenador-Geral e então Coordenador-Geral, respectivamente (peça 1, p. 326-336).

10. O relatório do Controle Interno concluiu pela condenação solidária dos responsáveis, fazendo ressalva quanto ao valor do débito, dado que no relatório do tomador de contas não havia sido considerado o valor das restituições de R\$ 8.495,09 e R\$ 1.081,45, comprovadas nos autos (peça 1, p. 348-350). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente de controle interno apresentam proposta de irregularidade das contas dos responsáveis (peça 1, p. 352-353).

11. O Exmo. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Gilberto José Spier Vargas, tomou conhecimento das conclusões inseridas nos documentos citados acima, conforme Pronunciamento Ministerial, de outubro de 2013 (peça 1, p. 358).

12. Após exame inicial, esta Secretaria entendeu que a citação dos responsáveis não se mostrava como melhor encaminhamento para aquele momento processual. Isso porque a presente tomada de contas especial foi instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 187.280-25/2005 muito embora tal omissão não tenha decorrido da vontade dos gestores, mas da impossibilidade de apresentação da prestação de contas ante a apreensão da documentação pertinente pelo Departamento de Polícia Federal.

13. Assim, esta Unidade Técnica apresentou proposta de sobrestamento do presente processo e reabertura de prazo para que os responsáveis pudessem apresentar a prestação de contas do ajuste em exame. A proposta foi acatada pela 1ª Câmara deste Tribunal, a qual, por meio do Acórdão 237/2014 ordenou o encaminhamento à Caixa de mídia digital com o relatório da Polícia Federal sobre a análise do material apreendido relacionado com o contrato de repasse em referência e o sobrestamento deste processo até o atendimento das seguintes determinações:

1.8. Determinar à Caixa Econômica Federal que:

1.8.1. em 15 (quinze) dias, reabra prazo para os responsáveis apresentarem a prestação de contas do Contrato de Repasse 187.280-25/2005 e, posteriormente, em 90 (noventa) dias, emita e encaminhe a este Tribunal os devidos pareceres sobre a prestação de contas eventualmente prestada ou quanto à efetiva caracterização de omissão no dever de prestar contas ou de irregularidade na aplicação dos recursos repassados;

1.8.2. ao realizar a nova análise da prestação de contas, leve em consideração todas as irregularidades mencionadas no relatório elaborado pelo Departamento de Polícia Federal que trata da documentação apreendida relativa ao Contrato de Repasse 187.280-25/2005; (Acórdão 237/2014-TCU-1ª Câmara)

14. Em 7/7/2014, a Caixa encaminhou a esta Secretaria o Ofício 1301/2014/SN, mediante o qual informa que a prestação de contas do Contrato de Repasse 187.280-25/2005 foi analisada, tendo sido constatadas algumas irregularidades. Por essa razão, o responsável pela Fetraf-Sul foi notificado para apresentar ajustes, esclarecimentos, complementação de documentos e/ou devolução dos recursos

devidamente atualizados (peça 31). O referido ofício apresenta, em anexo, cópia da comunicação encaminhada ao Coordenador-Geral da Fetraf-Sul.

15. Após novo exame dos autos, verificou-se que, apesar de a Caixa apresentar informações quanto ao andamento da análise da prestação de contas do ajuste em tela, não foram juntadas ao processo cópia dos pareceres técnico e financeiro, impossibilitando a verificação do cumprimento do Acórdão 237/2017-TCU-1ª Câmara e do Acórdão 6395/2011-TCU-1ª Câmara (peças 32 e 33). Nesse contexto, nova diligência foi realizada à Superintendência Nacional de Transferência de Recursos Públicos para que encaminhasse a este Tribunal cópia dos citados pareceres elaborados em atendimento ao Acórdão 237/2017-TCU-1ª Câmara (peças 34 e 35).

16. Em resposta à diligência, a Caixa encaminhou a este Tribunal o Ofício 1060/2015/SN com documentação anexa que informa, em síntese, o que segue:

a) foi realizada nova análise da prestação de contas do Contrato de Repasse 187.208-25/2005 (peça 36, p. 2);

b) a Fetraf-Sul foi notificada, em 23/6/2014, sobre irregularidades que necessitavam ser sanadas para que a prestação de contas fosse aprovada (peça 36, p. 2 e 4-19);

c) a entidade respondeu o ofício apresentando justificativas, mas sem solucionar efetivamente, as irregularidades apontadas (peça 36, p. 2 e 20-23);

d) diante da não aprovação da prestação de contas, a entidade, o Sr. Altemir Antônio Tortelli e o Sr. Celso Ricardo Ludwig foram notificados para sanar as irregularidades ou devolver o montante impugnado (peça 36, p. 24-28); e

e) o valor impugnado pela Caixa alcança o montante de R\$ 482.377,64 em valores originais (peça 36, p. 2-3).

17. Um breve estudo da documentação apresentada pela Caixa à peça 36 mostrou que as informações fornecidas ainda não eram suficientes para dar andamento ao processo. Nesse contexto, a Caixa foi contatada por telefone e, posteriormente, encaminhou, por mensagem eletrônica as informações constantes da peça 42.

18. Além de cópia do documento intitulado PA GIGOVCH 362/2015, que já constava da peça 36, a Caixa apresentou o Parecer PA GIGOVCH 402/2015, que apresenta um resumo dos fatos contidos no processo de prestação de contas, novo relatório do tomador de contas e demonstrativo de débito (peça 42). O referido relatório do tomador de contas conclui por um débito no valor de R\$ 476.520,27 e aponta como responsáveis a Fetraf-Sul em solidariedade com seus ex-coordenadores-gerais, Srs. Antônio Altemir Tortelli e Celso Ricardo Ludwig (peça 42, p. 14).

19. Adotando encaminhamento semelhante ao tomado no TC 007.428/2009-9, que trata de outra TCE relativa ao Convênio MDA 108/2006 celebrado pela Fetraf-Sul e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministro-Relator determinou fosse levantado o sobrestamento do presente processo e informado à Caixa que a documentação encaminhada foi juntada ao processo e que este Tribunal daria andamento à instrução da presente tomada de contas especial (peças 37-39). A notificação à Caixa ocorreu por meio do Ofício Secex-SC 1006/2015 (peça 40), cujo Aviso de Recebimento encontra-se à peça 41.

EXAME TÉCNICO

20. O relatório da Polícia Federal elaborado a partir da análise dos documentos apreendidos relacionados com o Contrato de Repasse 187.280-25/2005 relaciona uma série de irregularidades na execução do ajuste, dentre os quais se destacam:

a) movimentação dos recursos do ajuste fora da conta específica destinada para esse fim;

b) autopagamentos, por meio de cheques nominativos à própria entidade para justificar pagamentos de diárias e transportes para capacitandos, sendo que não raras vezes os cheques eram emitidos dias ou semanas após o fim das atividades educacionais;

c) autopagamentos a título de ressarcimento pelo pagamento de salários e outros encargos trabalhistas de funcionários da entidade que trabalharam no ajuste;

d) autopagamentos para ressarcimento de despesas diversas cujas notas fiscais e bilhetes de passagens não possuem referência ao contrato de repasse tampouco aos beneficiários dos serviços e cujo montante difere do valor total das notas fiscais e passagens apresentadas;

e) autopagamentos relacionados com recibos assinados por terceira pessoa que não a beneficiária;

f) pagamento de diárias e transporte a capacitandos da mesma cidade do curso;

g) incoerência no valor das diárias;

i) assinantes de recibos de diária que não constam da lista de presenta da respectiva atividade e vice-versa;

j) recibos sem assinaturas;

k) pagamentos de assessoria técnica a sindicatos e associações vinculadas à Fetraf-Sul e vinculados a recibos genéricos, sem discriminação e detalhamento do serviço prestado;

l) pagamentos desvinculados a recibos ou notas fiscais;

m) recibos sem identificação do número do convênio;

n) valores dos recibos inferiores ao do pagamento;

o) pagamento de salários e encargos sociais de funcionários da entidade com recursos do contrato de repasse;

p) realização de despesas não relacionadas no plano de trabalho, como contratação de consultoria jurídica, por exemplo;

q) inexistência de licitação;

r) não comprovação da aplicação da contrapartida;

s) falta de demonstração dos rendimentos auferidos pela aplicação financeira; e

t) indicativos de montagem de listas de presença, como assinaturas em duplicidade, assinaturas de dirigentes, empregados e pessoas ligadas à Fetraf-Sul e listas assinadas pela mesma pessoa para comprovar presença em atividades realizadas na mesma data e em municípios distintos (peça 43).

21. Após análise da prestação de contas, a Caixa encaminhou ofício à Fetraf-Sul e aos ex-coordenadores-gerais Altemir Antonio Tortelli e Celso Ludwig buscando o saneamento de 143 irregularidades a seguir sintetizadas: falta de identificação do contrato de repasse nos documentos comprobatórios de despesas (notas/cupons fiscais e recibos), inconsistências entre os valores constantes dos documentos comprobatórios de despesas e aqueles referentes às transferências financeiras e/ou os constantes da Relação de Pagamentos, notas/cupons fiscais e recibos registrados na Relação de Pagamentos não encontrados, pagamentos antecipados, recibos que não especificam o serviço prestado, recibo com data anterior a de assinatura do contrato de repasse, cópia de recibo ilegível, recibo com informações incoerentes, autopagamentos para Fetraf-Sul para ressarcimento de folha de pagamento e vale alimentação dos empregados da entidade que executaram atividades referentes ao contrato de repasse em exame sem a apresentação dos recibos de pagamento de salário e vale alimentação e sem cheques nominativos aos empregados comprovando os respectivos

pagamentos, pagamentos de despesa não prevista no plano de trabalho para a respectiva atividade, recibos que não indicam a Fetraf-Sul como tomadora dos serviços, lançamento de despesa em duplicidade na Relação de Pagamentos, valor pago acima do previsto no plano de trabalho, não apresentação de ao menos três orçamentos para compras por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993, recibos sem identificação e assinatura, incoerência entre datas de pagamentos de diárias e datas dos eventos, recibos sem especificação do número de horas técnicas prestadas, nota fiscal de diária de locação de veículo com valores e quantidades incoerentes, comprovante de pagamento de DARF em valor não relacionado aos pagamentos de salários efetuados no âmbito do contrato de repasse, nota fiscal que não especifica o número de refeições fornecidas, contrapartida física no valor de R\$ 44.800,00 em utilização de veículo próprio quando o plano de trabalho previa a locação de veículos, dentre outros (peça 36, p. 4-19).

22. A fim de justificar e esclarecer as irregularidades apontadas pela Caixa, a Fetraf-Sul alegou, em síntese, que:

a) estava impossibilitada e registrar o número do ajuste nos documentos comprobatórios de despesas em razão de a documentação estar apreendida junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região;

b) a ausência de alguns documentos fiscais e recibos pode ser explicada por possível extravio desses documentos em razão da busca e apreensão empreendida pela Polícia Federal;

c) os valores recebidos foram utilizados regularmente no objeto pactuado e contou com a fiscalização de servidores do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

d) em alguns recibos não foram registrados os números de CPFs dos capacitandos, pois eles não possuíam tal documento;

e) em um universo de milhares de documentos, algumas pessoas, por lapso, esqueceram de assinar seus recibos;

f) da mesma forma, o erro na identificação do ajuste ocorreu por lapso em apenas alguns documentos;

g) as despesas com alimentação, estadia e deslocamento eram pagas em dinheiro pela Fetraf-Sul e, posteriormente, seu caixa era recomposto com recursos do ajuste, com emissão de cheque nominal ou transferência à própria entidade, sendo que tal prática era comum na época do ajuste e fiscalizada e orientada pelos ministérios concedentes;

h) o modelo dos recibos de diárias foi fornecido pelo próprio MDA;

i) a legislação vigente à época não exigia declaração de não pagamento de diárias a servidor ou empregado público e de negativa de prestação de serviços de consultoria ou assistência técnica por servidor ou empregado público.

23. Examinando as informações prestadas pela Fetraf-Sul, o MDA acolheu algumas justificativas, destacando-se aquelas referentes aos motivos pelos quais os cheques de autopagamentos relacionados com recibos de diárias eram emitidos após as datas dos eventos e das assinaturas dos recibos, razão pelo qual o débito apresentado não foi total.

24. Contudo, em exame preliminar, verifica-se que a justificativa apresentada para a emissão de cheques de autopagamento e ainda com datas posteriores as de emissão dos recibos e de realização dos eventos educacionais não é suficiente para afastar o débito relacionado. Isso porque, a emissão de cheque em nome da própria entidade para comprovar despesas do ajuste impede a verificação do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas.

25. O fato ainda fica mais grave em razão de os cheques terem sido emitidos em data posterior aos das atividades e, portanto, tais recursos não foram efetivamente aplicados nas despesas do contrato

de repasse em exame. Dessa forma, esses valores devem compor o débito a ser referenciado no ofício de citação destinado aos responsáveis.

26. Como se vê, o relatório da Polícia Federal e o exame da prestação de contas pelo MDA apontam irregularidades graves na execução do Contrato de Repasse 187.280-25/2005 (Siafi 542631), que devem ser saneadas ou devidamente justificadas. Por essa razão, os responsáveis devem ser citados para apresentarem alegações de defesa e/ou devolverem os recursos do contrato de repasse.

27. Deve-se ressaltar que incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

28. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, os responsáveis devem fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

29. O relatório do tomador de contas aponta responsabilidade solidária da Fetraf-Sul e de seus ex-coordenadores-gerais Altemir Antônio Tortelli e Celso Ricardo Ludwig. Este último foi coordenador-geral da entidade entre 2010 e 2013, segundo peça 1, p. 349, e foi incluído como responsável em razão de a presente TCE ter sido constituída em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos do ajuste. Contudo, essa irregularidade foi sanada e o Sr. Celso Ricardo Ludwig deve ser excluído da relação de responsáveis deste processo.

30. Assim, devem responder pelo débito destas contas a Fetraf-Sul e seu ex-coordenador Altemir Antônio Tortelli, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. A primeira foi a beneficiária dos recursos transferidos pelo MDA. Já o segundo, na condição de coordenador-geral da entidade celebrou o contrato de repasse em tela e foi responsável por gerir os recursos do ajuste. Outrossim, a responsabilidade aqui apresentada está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, como, por exemplo, com o Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário.

31. Quanto ao valor do débito, cabe destacar que, o exame preliminar ora empreendido não logrou afastar os valores acatados pelo MDA relativo aos cheques nominativos à entidade emitidos após a realização das atividades e também após a assinatura dos recibos, tendo em vista que tal forma de pagamento impede a verificação do nexos causal entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas no âmbito do ajuste.

32. Da mesma forma, deixou-se de afastar o valor mencionado no relatório do tomador de contas à peça 42, p. 10, referente ao pagamento de tributos, uma vez que tais valores estão relacionados com despesas que ainda não foram consideradas regulares. Portanto, os responsáveis devem ser citados para apresentarem alegações de defesa e/ou devolverem a integralidade dos recursos repassados por meio do ajuste em tela, abatendo-se os valores já ressarcidos (R\$ 8.495,09 em 25/11/2008 e R\$ 1.081,45 em 12/11/2012 – peça 1, p. 106, 308 e 349). A data a partir da qual deve ser calculada a atualização monetária é 6/2/2006, data do crédito dos recursos na conta corrente.

CONCLUSÃO

33. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul e do

Sr. Altemir Antônio Tortelli, bem como apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) excluir da relação de responsáveis do presente processo o Sr. Celso Ricardo Ludwig (CPF 019.638.819-82);

b) realizar a **citação** 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), ex-coordenador-geral da entidade, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, **solidariamente**, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias já ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Contrato de Repasse 187.280-25/2005 (Siafi 542631), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do citado ajuste:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
502.510,00 (débito)	6/2/2006
8.495,09 (crédito)	25/11/2008
1.081,45 (crédito)	12/11/2012

Valor atualizado até 10/6/2016: R\$ 906.289,06

c) informar os responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex-SC, em 10 de junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Debiasi