

TC 030.663/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Tomé Coletti (CPF 674.924.609-53) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60)

Procuradores / Advogados: Maria Loiva de Andrade (OAB/SC 8264, peça 23), Geferson Luís Chetsco (OAB/PR 45.333, peça 20) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250, peça 20)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em desfavor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e dos Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti, ex-coordenador-geral e ex-coordenador de gestão e finanças da entidade, respectivamente, em razão da não aprovação da prestação de contas do Contrato de Repasse 158.506-34/2003 (Siafi 491645), que teve por objeto a “capacitação de produtor rural na região Peste de Santa Catarina” (peça 1, p. 393 e peça 2, p.29).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do contrato de repasse, foram previstos R\$ 85.600,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 80.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 5.600,00 corresponderiam à contrapartida (peça 2, p. 31). Posteriormente, por meio de termo aditivo, a contrapartida foi reduzida para R\$ 5.236,89 (peça 1, p. 115).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2004OB900212, no valor de R\$ 80.000,00, emitida em 18/8/2004 (peça 1, p. 353). Os recursos foram creditados em conta corrente em 20/8/2004 (peça 2, p. 127). O ajuste vigeu no período de 19/12/2003 a 19/12/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 17/2/2008, conforme cláusulas décima segunda e décima sexta do termo de contrato de repasse (peça 1, p. 350 e peça 2, p. 35-37).

4. O Plano de Trabalho definia três metas: 1) capacitação de 1.000 produtores, 2) constituição de cooperativas e 3) gestores técnicos e assessorias (peça 2, p. 9-19). Os recursos ficaram bloqueados pela Caixa, sendo liberadas no decorrer da execução do ajuste mediante o deferimento dos pedidos de liberação de recursos financeiros e de autorização de saque (peça 2, p. 69-399 e peça 1, p. 4-89).

5. Consta da peça 1, p. 181-183 e 205-209 documentação parcial relativa à prestação de contas, com relatório da Superintendência Regional Oeste de Santa Catarina da Caixa, de 4/9/2007, aprovando a prestação de contas com o seguinte registro:

Declaramos, para os devidos fins, que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação, que o objeto do presente contrato foi executado em conformidade com a legislação específica do programa, e que os documentos recebidos de prestação de contas encontram-se arquivados nesta unidade, à disposição para eventuais consultas. (peça 1, p. 209)

6. O relatório de prestação de contas da Caixa acima mencionado registra, ainda, a devolução à União de R\$ 8.382,98 em 12/12/2006, referente a saldo de recursos do contrato de repasse, e de R\$ 12.689,31 a título de rendimentos resultantes de aplicação financeira do repasse, sendo R\$ 9.553,13 em 12/12/2006 e R\$ 3.136,18 em 2/8/2007 (peça 1, p. 209-213).

7. Em 17/11/2011, o MAPA elaborou a Nota Técnica 434/2011 com o fim de cumprir as determinações do Acórdão 6.395/2011-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Augusto Sherman:

1.6.1. determinar aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); da Pesca e Aquicultura (MPA); e do Trabalho e Emprego (MTE); bem assim à Caixa Econômica Federal (CEF), que:

1.6.1.1. efetuem o reexame das prestações de contas dos Convênios Siafi: 485109, 487956, 491645, 506136, 507845, 517525, 520503, 528902, 529887, 537238, 539324, 542631, 566938, 568296, 579339, 579443, 590541, levando em consideração as irregularidades apuradas pela DPF/XAP/SC nos relatórios constantes do DVD anexado, além de outras irregularidades eventualmente já constatadas no âmbito dos respectivos Ministérios e/ou CEF;

1.6.1.2. adotem as providências cabíveis em relação aos ajustes listados no item supra para a obtenção de ressarcimento do erário federal nos casos em que for constatado dano, instaurando tomada de contas especial após esgotadas as medidas administrativas pertinentes sem obtenção do ressarcimento pretendido;

1.6.1.3. informem a este Tribunal, no prazo de 90 dias contados a partir da ciência, o cumprimento das determinações contidas nos itens 1.6.1.1 e 1.6.1.2. deste Acórdão, encaminhando, adicionalmente, cópia dos pareceres conclusivos emitidos a respeito dos referidos ajustes.

8. A citada Nota Técnica propôs a notificação da Fetraf-Sul para devolver a integralidade dos recursos federais utilizados (R\$ 71.617,02), sob pena de instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 215-221) e contém a seguinte consideração:

Verifica-se que as irregularidades apontadas pela Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC estão sustentadas por análise documental realizada “*in loco*”, e, que dado a minudência e acuidade na apuração dos fatos relatados, entendemos não caber outra opção que não seja a devolução pela contratada da quantia de R\$ 71.617,02, devidamente corrigida em conformidade com a Lei, aos cofres da União, relativa aos recursos liberados por este Ministério. (peça 1, p. 219)

9. O Pronunciamento de Análise de Prestação de Contas 100/2012 registra que não houve o recolhimento dos recursos por parte da Fetraf-Sul, motivo pelo qual foi instaurada a presente tomada de contas especial em agosto de 2012 (peça 1, p. 227-229).

10. À peça 1, p. 275, 277, 283 e 328 consta notificação da Fetraf-Sul, do seu então coordenador-geral Rui Alberto Valença, do Sr. Altemir Antônio Tortelli e do Sr. Tomé Coletti para manifestação sobre as irregularidades encontradas. Os dois últimos foram notificados por edital.

11. A Fetraf-Sul apresentou justificativas à peça 1, p. 287-297, solicitando a aprovação da prestação de contas. Em síntese, a entidade argumenta que:

a) a prestação de contas do ajuste havia sido aprovada, mas “em virtude de meras suspeitas levantadas pela Polícia Federal de Chapecó”, o MAPA entendeu não aprovar as contas e determinar a devolução dos recursos recebidos (peça 1, p. 287);

b) o relatório da Polícia Federal está fundamentado em denúncias vazias, em razão de intrigas políticas e disputas sindicais;

c) a Polícia Federal encontrou “apenas alguns meros erros formais, de preenchimento de listas ou assinaturas em duplicidade, ocorridas por mero lapso dos executores/técnicos dos Convênios” que não acarretam prejuízos ao erário (peça 1, p. 287);

d) todos os ajustes celebrados com a União pela Fetraf-Sul foram realizados;

- e) milhares de agricultores foram beneficiados com o ajuste;
 - f) não há irregularidade na aprovação do plano de trabalho como alegado pela Polícia Federal;
 - g) o plano de trabalho foi cumprido e suas atividades ocorreram, o que está comprovado por meio das listas de frequência e provas fotográficas que estão com o MAPA e Polícia Federal;
 - h) as despesas com alimentação, estadia e deslocamento dos agricultores eram pagas com dinheiro da Fetraf-Sul que, posteriormente, reembolsava seu Caixa por meio de cheques e transferências bancárias em favor da própria entidade;
 - i) o pagamento de despesas do ajuste com dinheiro da entidade para posterior ressarcimento era prática comum entre entidade conveniente, sendo orientado pelos próprios órgãos concedentes;
 - j) há provas robustas de realização das atividades e de que não houve desvio de verba pública;
 - k) a suposta ligação entre a Fetraf-Sul e a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) que recebeu pagamentos do contrato de repasse é mera suspeita e alegação da autoridade policial;
 - l) a Apaco, que conta com idoneidade reconhecida, foi contratada para prestar assessoria técnica na execução do ajuste após ampla pesquisa que concluiu que aquela entidade era a mais capacitada para a execução do trabalho desejado;
 - m) os recursos foram geridos pela Caixa que fiscaliza e tem competência para aprovar ou reprovar as contas, sendo que aquela instituição financeira efetivamente aprovou a prestação de contas do contrato de repasse;
 - n) a Caixa possui cópia da documentação financeira do ajuste, caso contrário não teria liberado os recursos e aprovado a prestação de contas;
12. Foi, então, elaborado sintético Relatório de Tomada de Contas Especial, constante da peça 1, p. 340-344, concluindo por dano ao erário no valor de R\$ 80.00,00 sob a responsabilidade dos Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti. O referido relatório foi encaminhado para a CGU que o devolveu ao MAPA solicitando, dentre outras providências, que fosse (peça 1, p. 362-367):
- a) apresentado parecer conclusivo com base no reexame da prestação de contas e na análise da defesa apresentada pela entidade contratada;
 - b) informado o valor original do débito, atentando para o valor efetivamente desbloqueado em favor da entidade contratada;
 - c) efetuada a atualização monetária do prejuízo apurado e da importância recolhida pela Fetraf-Sul de acordo com orientação deste Tribunal;
 - d) esclarecido o método de cálculo utilizado para atribuir 50% do débito para cada responsável;
 - e) informado se a entidade contratada responde solidariamente pelo débito.
13. Nesse contexto, novo Relatório de Tomada de Contas Especial foi preparado e juntado à peça 1, p. 392-401, concluindo pelo dano de R\$ 80.000,00 de responsabilidade dos Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti juntamente com a Fetraf-Sul.
14. O relatório da CGU concluiu que os responsáveis se encontram solidariamente em débito com a Fazenda Nacional pela importância original de R\$ 71.617,02 (peça 1, p. 407-411). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 1, p. 13-14).

15. A Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 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 1, p. 419).

16. Após exame preliminar dos autos (peça 5), esta Secretaria de Controle Externo realizou, com base na delegação de competência do Ministro Relator Augusto Sherman, a citação da Fetraf-Sul solidariamente com os Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 71.617,02, atualizada monetariamente a partir de 20/1/2004, em decorrência da não comprovação da correta utilização dos recursos federais repassados para a execução do Contrato de Repasse 158.506-34/2003 (peças 7-12). Constam dos ofícios de citação as principais irregularidades verificadas:

(...) movimentação de recursos do ajuste em conta particular da entidade contratada e não na conta específica; transferências a título de autopagamentos e utilização de recursos da contrapartida para realização de autopagamentos; saque da conta vinculada sem comprovação do pagamento da despesa relacionada; contratação da Associação Apaco sem licitação, entidade essa ligada à Fetraf-Sul que atuava como responsável pelo acompanhamento do ajuste, tendo, inclusive, assinado a prestação de contas juntamente com os dirigentes da contratada; pagamentos desacompanhados de recibo ou nota fiscal; pagamentos de tarifas bancárias; inexistência de documentos fiscais originais para despesas realizadas a partir de conta particular da Fetraf-Sul; beneficiário de pagamento diverso dos emissores de notas fiscais vinculadas a despesas realizadas por meio de conta particular da contratada; pagamentos realizados meses após a emissão das notas fiscais; inexistência de licitação; pagamentos desacompanhados de recibos ou notas fiscais; despesas não previstas no plano de trabalho; pagamentos em dinheiro; indicativos de montagem de listas de presença, como assinaturas em duplicidade, listas de presença com cabeçalho alterado, listas de presença de atividades distintas e realizadas na mesma data com assinatura dos mesmos capacitandos; evidências de montagem de cotações de preços (peças 7-9)

EXAME TÉCNICO

17. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa de forma conjunta à peça 18. Após efetuarem um resumo dos fatos ocorridos até o momento e criticarem a conduta do MAPA em rejeitar a prestação de contas sem fundamentação e sem a realização de uma efetiva reanálise, mas tão somente baseado nas constatações contidas no relatório da Polícia Federal (peça 18, p. 1-10), os responsáveis alegaram, em preliminar que:

a) houve violação do inciso LV, do art. 5º da Constituição Federal, tendo em vista que os responsáveis estão impossibilitados de exercer o contraditório e a ampla defesa em razão do tempo decorrido entre a execução do contrato de repasse e esta TCE, haja vista se passaram mais de treze anos da celebração do ajuste e nove anos de seu encerramento;

b) em decorrência do longo decurso de tempo, os responsáveis não detêm os documentos necessários para suas defesas, especialmente por conta da apreensão feita pela Polícia Federal;

c) o princípio constitucional do devido processo legal não está sendo respeitado, sendo que ele abrange também os processos administrativos, conforme tem ratificado o Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo do julgamento do MS 24268-68, Ministro Relator Gilmar Mendes;

d) diante do decurso de mais de dez anos desde o evento que teria gerado as possíveis irregularidades, do comprometimento da ampla defesa e do contraditório bem como do devido processo legal e da impossibilidade de liquidação das contas do objeto do contrato de repasse, o TCU pode promover o arquivamento do processo (peça 18, p. 17-19);

e) resta configurada a prescrição da pretensão administrativa do TCU em apreciar os termos e a prestação de contas do ajuste (peça 18, p. 19-20);



f) nada obstante a decisão deste Tribunal que fixou o prazo prescricional de dez anos para a análise das prestações de contas em geral, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão recente, assentou entendimento de que no âmbito dessa Corte de Contas o prazo prescricional é de cinco anos (Recurso Especial 1.480.350-RS, Ministro Relator Benedito Gonçalves - peça 18, p. 20-21 e 26-29);

g) o Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Dr. Cláudio Couto Terrão, em artigo publicado em revista daquela Corte de Contas trata do reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas e conclui no sentido de que o prazo prescricional aplicável é de cinco anos (peça 18, p. 21-26);

h) o prazo prescricional de cinco anos é razoável, uma vez que diversos normativos definem tal prazo para a atuação estatal como o art. 142, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.112/1990; o art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992; Lei 9.784/1999, Lei 9.873/1999 (peça 18, p. 29-30).

18. Passada a fase preliminar, os responsáveis discorreram sobre a Fetraf-Sul, sua constituição e finalidade, sua composição e funcionamento, suas atividades, parcerias e sua importância para a agricultura familiar, segmento que, segundo consta da peça de defesa, produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil (peça 18, p. 30-44).

19. No mérito, os responsáveis buscaram confrontar cada irregularidade apontada no relatório da Polícia Federal. No que concerne à falta 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 e demais ajustes. 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 18, p. 45).

20. 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 o art. 11 do Decreto 6.170/2007 e arts. 1º, inciso I, 45 e 49 da Portaria Interministerial 127/2008 (peça 18, p. 45-46).

21. A peça de defesa contém excerto da instrução da Unidade Técnica que baseou o Acórdão 5.694/2013-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator André de Carvalho, 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 18, p. 47-48). Igualmente, os responsáveis reproduziram a íntegra do Relatório, Voto e Acórdão 353/2005-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, com vistas a demonstrar que esse era o entendimento desta Corte até abril de 2005 (peça 18, p. 49-67).

22. Quanto à movimentação dos recursos fora da conta específica do ajuste, os responsáveis alegam que a Fetraf-Sul realizava algumas despesas com a organização dos eventos de forma direta e posteriormente os valores eram ressarcidos. De acordo com a peça de defesa, há relação entre os documentos fiscais que comprovam a execução das despesas e os valores repassados à entidade (peça 18, p. 67).

23. Acerca dos autopagamentos por meio de cheques nominativos à própria entidade para justificar pagamentos de diárias e transporte para capacitandos, emitidos, muitas vezes, após a realização das atividades, os responsáveis asseveram que os gestores não agiram com má-fé. Isso porque buscava-se o ressarcimento de despesas relacionadas ao ajuste realizadas com recursos próprios da entidade (peça 18, p. 67-68).

24. Os responsáveis asseguram que o montante de autopagamento perfaz o total dos recursos relacionados aos recibos emitidos pelos beneficiários. É alegado que as atividades foram realizadas, porém o mecanismo de execução dos ressarcimentos não foi o melhor utilizado. Todavia, de acordo com responsáveis, os recursos foram utilizados no objeto pactuado no contrato de repasse; o público alvo, atendido; as metas, cumpridas; e os objetivos, alcançados (peça 18, p. 68).

25. Sobre a contratação da Associação Apaco sem licitação, a qual é ligada à Fetraf-Sul, os responsáveis afirmam que a entidade era a mais indicada para executar as atividades. A escolha da Apaco ocorreu com foco no atingimento das metas propostas, asseveram os responsáveis (peça 18, p. 68-69).

26. Relativamente a diversos pagamentos irregulares, como aqueles desacompanhados de recibos ou notas fiscais, pagamentos de tarifas bancárias, inexistência de documentos fiscais originais, beneficiários diversos das emissões de notas fiscais vinculadas, os responsáveis voltam a ressaltar o cumprimento das metas do contrato de repasse e o alcance dos objetivos propostos. Para eles, “se em algum momento por lapso não se seguiu a legislação, não necessariamente houve delito” (peça 18, p. 69).

27. Igualmente, os responsáveis afirmaram que, para algumas despesas, foram juntados os comprovantes de despesas ao comprovante de transferência financeira, a fim de evidenciar que os repasses feitos àquela pessoa estavam relacionados com determinadas despesas. Por essa razão, alguns emissores de documentos fiscais não coincidem com os beneficiários do repasse financeiro (peça 18, p. 69).

28. Em relação aos indicativos de montagem de lista de presença os responsáveis apresentaram as considerações abaixo transcritas:

Os documentos foram organizados por atividade para facilitar a visualização. Assim, cabe uma nova análise mais profunda e criteriosa, considerando que foram vários eventos e em vários locais diferentes, inclusive alguns na mesma data. Sendo a carga horária 8 horas, algumas pessoas assinaram equivocadamente de manhã e à tarde, ato muito compreensível já que os participantes estiveram em dois turnos no evento.

Cabe informar que no levantamento do número de participantes foi considerado somente uma vez. Ressalta-se ainda que as atividades foram realizadas, mesmo que o número de beneficiários não tenha sido aquele programado no Plano de Trabalho, os eventos foram realizados e contemplaram um número significativo de agricultores.

Cabe ainda informar que os agricultores familiares que participaram dos eventos assinaram as listas de presença. Não se trata de uma lista de nomes, portanto, mesmo que se levante a hipótese de que as listas foram elaboradas não no exato momento do evento ainda assim, não podemos questionar a declaração da pessoa que assinou a lista.

Ainda, torna-se de fundamental importância mencionar, sendo que a vasta documentação comprobatória em anexo demonstra a ocorrência da execução dos objetivos propostos junto ao Contrato de Repasse nº. 158.506-34/2003, os quais certamente foram de relevante importância para a vida dos agricultores familiares da área de abrangência da proposta, os quais certamente mudaram ou ampliaram os seus conceitos de organização e associação. (peça 18, p. 70)

29. Ainda sobre o assunto, os responsáveis fazem referência a esclarecimentos prestados junto ao ministério concedente e voltam a mencionar a possibilidade da ocorrência de equívocos e má gestão, mas afastam a hipótese de má-fé ou dolo. Ressaltam que o projeto foi executado com atendimento do público alvo, fato que pode ser comprovado pelas listas de presença, comprovantes de pagamento, relatórios de atividades, avaliação dos participantes, relatório de execução (peça 18, p. 70-71).

30. É argumentado pelos responsáveis que a falta de identificação do contrato de repasse nos documentos comprobatórios de despesas é uma falha formal, a qual não traz prejuízo à prestação de contas (peça 18, p. 71).

31. Os responsáveis alegam que a devolução da integralidade dos recursos do contrato de repasse configura enriquecimento ilícito da Administração, vedado pela legislação pátria (art. 884-886 da Lei 10.406/2002 – peça 18, p. 72-73). Nesse contexto, os responsáveis buscam demonstrar o cumprimento das metas do ajuste por meio de tabelas com a descrição das metas, atividades, público alcançado e valores utilizados. Também foram apresentadas tabelas com detalhamento das notas fiscais e valores por local de cada atividade realizada. Por meio das tabelas os responsáveis buscam comprovar o cumprimento de 98,41% das atividades propostas no Plano de Trabalho (peça 18, p. 75-87).

32. Da mesma forma, os responsáveis voltam a destacar a ausência de má-fé ou dolo dos dirigentes da Fetraf-Sul e afirma que os achados encontrados podem ser considerados falhas de natureza formal que não justificam a devolução dos recursos e/ou aplicação de multa. Acerca do assunto os responsáveis transcreveram excertos do Relatório e do Voto condutor do Acórdão 87/2007-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes; do Voto condutor do Acórdão 34/2005-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler; do Voto condutor do Acórdão 57/2002-TCU-2ª Câmara, Ministro Benjamin Zymler; do item 9.1 do Acórdão 682/2006-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Vilaça; e do sumário do Acórdão 1.066/2004-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer (peça 18, p. 87-91).

33. Antes de concluir a defesa, os responsáveis apresentam, dentre outras já mencionadas, as seguintes considerações (peça 18, p. 91):

- a) não houve conduta dolosa ou culposa com vistas a desviar verba pública do ajuste;
- b) casos como o examinado nestes autos requerem 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 ajuste; e
- e) já ocorreu a prescrição quinquenal aplicada à administração pública.

34. Por fim, os responsáveis solicitam seja acatada a incidente de prescrição do direito de ação deste Tribunal e, alternativamente, caso ultrapassado o entendimento anterior, o julgamento pela regularidade das presentes contas (peça 18, p. 91-92).

35. Em 13 de setembro de 2016, os responsáveis, por meio de seu procurador, apresentaram documentação à peça 22 com vista a comprovar as afirmações de execução do objeto pactuado, cumprimento das metas e alcance dos objetivos. Os documentos apresentados são relacionados ao Convênio MDA 90/2005 e não ao Contrato de Repasse 158.506-34/2003, tratado nestes autos.

Análise das alegações de defesa

36. Inicialmente, registra-se que 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.

37. 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/DF-STF-Tribunal Pleno, Ministro Relator Ricardo Lewandowski; RE 578.428 AgR/RS-STF-Segunda Turma, Ministro Relator Ayres de Brito; e AI 712.435 AgR/SP-STF-Primeira Turma, Ministra Relatora Rosa Weber. O Recurso Especial 1.480.350-RS, Ministro Relator Benedito Gonçalves, é uma decisão do STJ para o caso concreto tratado naquele processo, não podendo ser aproveitada isoladamente para o presente caso.

38. No que concerne à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, os ministros deste Tribunal deixaram assente que a pretensão punitiva desta Corte está subordinada ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos. Muito embora o ajuste tenha vigido até 17/12/2007, os recursos foram geridos até novembro de 2006, sendo que após esse período houve apenas restituição, pela Caixa, do saldo de recursos do contrato de repasse e dos rendimentos da aplicação financeira. O despacho do titular desta Unidade Técnica que autorizou a realização de citação, com base em delegação de competência do Ministro Relator, ocorreu em 13/7/2016 (peça 6).

39. Dessa forma, verifica-se que não foi consumada a prescrição da pretensão punitiva desta Corte. Vale destacar que, de acordo com a peça 3, p. 56, 58 e 66, R\$ 35.619,01 foram geridos após 13/7/2006, o que equivale a 44,5% do total de recursos federais transferidos por meio do ajuste em exame.

40. Quanto à impossibilidade de exercer em plenitude o contraditório e a ampla defesa, observa-se que este Tribunal é atento quanto ao assunto. Por conta disso, muito embora as ações de ressarcimento ao erário sejam imprescritíveis, esta Corte de Contas, por meio da Instrução Normativa TCU 71/2012, dispensou a instauração da tomada de contas especial nos casos em que houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente (art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012).

41. No entanto, as primeiras notificações constantes dos autos e dirigidas aos responsáveis acerca das irregularidades constatadas no ajuste são de março de 2014 para Fetra-Sul (peça 1, p. 275-277 e 283) e de março de 2015 para os Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti (peça 1, p. 328). Dessa forma, a instauração da presente TCE não estava dispensada.

42. A apreensão dos documentos pela Polícia Federal também não impede o exercício do contraditório e da ampla defesa, uma vez que, após analisados por aquele órgão, a documentação foi encaminhada à Justiça Federal, onde os responsáveis poderiam obter cópias, caso entendessem necessárias para sua defesa.

43. Não há que se falar em desrespeito ao princípio constitucional do devido processo legal. Isso porque a tomada de contas especial possui rito próprio, previsto na já citada IN 71/2012, bem como demais procedimentos estabelecidos na Lei Orgânica do TCU e no Regimento Interno desta Casa. Todas as fases e etapas do processo deverão ser observadas.

44. Conforme já registrado, no mérito, os responsáveis apresentam alegações de defesa para várias irregularidades. 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, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues.

45. Ocorre, entretanto, que a redação do art. 27 da IN STN 1/1997 à época da celebração do contrato de repasse, 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.

46. Outrossim, o termo de contrato, em sua cláusula terceira, item 3.2, alínea “h” destacava a necessidade de observação da Lei 8.666/1993 na execução do ajuste:

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES

3 - Como forma mútua de cooperação na execução do objeto previsto na Cláusula Primeira, são obrigações das partes:

(...)

3.2 - DO CONTRATADO

(...)

h) observar o disposto na Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações, e na IN STN 01, de 15 de janeiro de 1997 para a contratação de empresas para a execução do objeto deste Contrato de Repasse; (peça 2, p. 31).

47. 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.

48. No caso em questão, a Fetraf-Sul deveria ter realizado licitação nas suas contratações/aquisições mas não o fez. Igualmente, entidade não apresentou justificativa com embasamento legal para tal fato. Da mesma forma, não foram observadas as exigências para as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

49. No que concerne 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 Contrato de Repasse 158.506-34/2003, não cabendo aplicação para o caso em exame.

50. Cumpre registrar que o relatório da Polícia Federal informa que foram verificados, em alguns casos, cotações de preços para contratações. Porém, mesmo nessas hipóteses há indícios de fraude. É o que aponta o seguinte trecho do citado relatório:

No que se refere ao contrato de repasse em foco, também foram encontrados indícios de montagem de orçamentos.

Algumas das notas fiscais estão vinculadas a orçamentos de empresas. É o caso, por exemplo, da nota fiscal nº 1287 da empresa HELLOTUR TURISMO, emitida no dia 13/12/04, no valor de R\$ 1.155,00, referente à prestação do serviço de transporte de 231 pessoas (fl. 34 da CX/FETRAF-SUL nº 71)¹⁹.

A esta nota fiscal, estão anexados orçamentos de três empresas, quais sejam, a própria HELLOTUR TURISMO, TRANSPORTES ZOTTIS & HIRT e TRANSPORTES ATIGRETUR LTDA ME²⁰. Entretanto, o único que apresenta assinatura do responsável pela empresa é justamente o da empresa contratada. Senão vejamos as imagens.

[Imagens constam do relatório]

Já, nas notas fiscais e orçamentos das fls. 215/231 da CX/FETRAF-SUL nº 71, um erro de ortografia denuncia que orçamentos das empresas diferentes eram confeccionados pela mesma pessoa.

Como é possível visualizar nas imagens abaixo, quatro empresas de transporte e turismo (AUTO VIAÇÃO SUL TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA ME, TRANSPORTE RONCADOR, DIAMANTE VIAGENS E TURISMO LTDA e FRANCISCO BRUNETTO TRANSPORTES) teriam, em tese, apresentado à FETRAF-SUL “horçamentos” - escritos assim mesmo, com “h”.

Que alguém de uma empresa desconheça a grafia da palavra “orçamento” é aceitável. Agora, a probabilidade de que quatro pessoas, cada uma de uma empresa distinta, na mesma época, apresentem orçamentos com o mesmo equívoco é praticamente nula, sobretudo porque a palavra em tela é falada, lida e escrita quase que diariamente no meio comercial. Tanto as empresas fornecem orçamentos a seus clientes como solicitam ou recebem orçamentos de seus fornecedores.

[Imagens constam do relatório]

Note-se que, em todos os quatro “horçamentos”, os valores propostos estão impressos no próprio documento, ou seja, foram escritos pela mesma pessoa que não conhece a grafia da palavra “orçamento”, de modo que não poderá ser alegado que os orçamentos eram enviados para as empresas convidadas, na forma de formulários, a fim de que fossem preenchidos pelos concorrentes.

Repare-se também que o layout dos “horçamentos” das empresas AUTO VIAÇÃO SUL TRANSPORTE PASSAGEIROS LTDA ME e DIAMANTE VIAGENS E TURISMO LTDA é o mesmo, confirmando que foram feitos elaborados pela mesma pessoa. (peça 3, p. 28-35).

51. Em relação à movimentação dos recursos fora da conta específica do ajuste, os responsáveis alegam, conforme já registrado, que a Fetraf-Sul realizava algumas despesas com a organização dos eventos de forma direta e posteriormente os valores eram ressarcidos. Ora, a IN STN 1/1997 estabelecia no *caput* do seu art. 20 o que segue:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor. Redação alterada p/ IN STN nº 1/2004.

A mesma obrigação está prevista no termo do contrato de repasse:

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES

3 - Como forma mútua de cooperação na execução do objeto previsto na Cláusula Primeira, são obrigações das partes:

(...)

3.2 - DO CONTRATADO

(...)

g) manter, em Agência da CAIXA, conta bancária vinculada ao Contrato de Repasse;

(...)

CLÁUSULA OITAVA - DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

8 - A execução financeira deste Contrato de Repasse deverá atender às condições estabelecidas nesta Cláusula.

8.4 - Os recursos transferidos pela CONTRATANTE deverão ser movimentados, única e exclusivamente, na Caixa Econômica Federal, Agência nº 414, em conta bancária de nº 003.00003270-6, vinculada a este Contrato de Repasse.

52. Todavia, os responsáveis optaram por transferir R\$ 67.580,42 dos recursos para conta privada da Fetraf-Sul, conforme levantado pela Polícia Federal por meio de cruzamento de dados, montante que representa parte significativa do total de recursos transferidos (peça 3, p. 7). A gestão dos recursos do ajuste em outra conta diferente daquela vinculada ao contrato de repasse, dificulta a verificação do nexo causal entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas para execução do objeto pactuado.

53. Em casos em que essa é a única irregularidade, algumas vezes é possível constatar a aplicação dos recursos do ajuste na execução do contrato de repasse. No entanto, os valores das transferências não são equivalentes aos pagamentos efetuados na conta própria, bem como as datas não coincidem, o que impossibilita a verificação do citado nexos causal.

54. Vale destacar o contido no relatório da Polícia Federal que apenas dois pagamentos, que juntos somam R\$ 4.520,00, foram realizados a partir da conta vinculada (peça 3, p. 8).

55. Acerca dos autopagamentos, os responsáveis não os negam, mas afirmam que se tratavam de reembolsos de despesas feitas com recursos próprios da entidade. Dessa forma, os responsáveis confirmam a irregularidade. Convém assinalar o que afirma o relatório da Polícia Federal que, diferentemente dos demais ajustes examinados (sendo que vários estão sendo examinados por este Tribunal em diversas TCEs como será mencionado à frente), os autopagamentos constantes deste contrato de repasse não estão vinculados a recibos de auto contratação ou de diárias e transporte assinados pelos capacitandos (peça 3, p. 7). Na verdade, parte significativa dos autopagamentos se confundem com as transferências para conta própria da entidade já mencionadas, transferências realizadas sem motivação comprovada.

56. A forma de utilização dos recursos adotada pela Fetraf-Sul impede que se comprove que os recursos federais foram efetiva e regularmente empregados no objeto pactuado. Foi identificado pela Polícia Federal caso de autopagamento supostamente relacionado com pagamento à empresa, não havendo efetiva comprovação de sua realização. Da mesma forma, há autopagamentos para despesas de custeio que não estão comprovadas e não constam do plano de trabalho, bem como autopagamentos com recursos da contrapartida (peça 3, p. 9-10).

57. No que concerne à alegação dos responsáveis de que o montante de autopagamento perfaz o total dos recursos relacionados aos recibos emitidos pelos beneficiários, importar registrar que essa forma de utilização dos recursos permite que qualquer nota fiscal ou recibo, mesmo que não tenha relação com o objeto pactuado, seja aproveitada para justificar as despesas.

58. Sobre a contratação da Associação Apaco sem licitação, a qual é ligada à Fetraf-Sul, os responsáveis afirmam que a entidade era a mais indicada para executar as atividades. Porém, além da burla ao procedimento licitatório, a entidade contratada também estava incumbida de acompanhar a execução do ajuste. Prova disso é o Relatório de Execução de Atividades em que representante da Apaco assina declaração da entidade, na qualidade de entidade representativa dos beneficiários, atestando a realização das atividades (peça 2, p. 70-71, 99-105).

59. Há, ainda, relações de pagamentos em que consta a assinatura de representante da Apaco onde deveria constar assinatura do responsável pela Fetraf-Sul, a qual é a entidade contratada no ajuste em exame (peça 2, p. 107-111, 133-134, por exemplo). Tal fato demonstra a gravidade da irregularidade ora enfrentada, pois não é possível afirmar que houve acompanhamento da execução do ajuste pela entidade representativa dos beneficiários, uma vez que ela também foi contratada para realizar atividades vinculadas ao ajuste e chegou a assinar peças essenciais da prestação de contas. Este assunto havia sido abordado na instrução preliminar:

Especificamente quanto à atuação da Apaco, observa-se que, em determinados momentos da vigência do ajuste, a Apaco aparece como entidade responsável pelo acompanhamento/fiscalização da execução do contrato de repasse, como é o caso de Relatórios de Execução de Atividades em que a referida Associação, por meio de seu representante, declara que o objeto em execução alcançou qualitativa e quantitativamente os objetivos definidos no Plano de Trabalho (peça 2, p. 99-105, por exemplo). Em outros momentos a Apaco presta serviço, apresenta nota fiscal e recebe pagamentos pela execução de parte do ajuste (peça 3, p. 8, por exemplo).

Convém ainda destacar que na mesma data em que foi publicado o extrato deste contrato de repasse no Diário Oficial da União, também foi publicado um extrato do Contrato de Repasse 0157916-71/2003, firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Apaco, no valor de R\$ 206.630,00, sendo R\$ 190.000,00 de recursos federais, com objeto semelhante (capacitação de agricultores familiares) e mesmo período de vigência que inicialmente pactuado no contrato de repasse em tela.

Além da incoerência acerca do fato de a Apaco acompanhar/fiscalizar o contrato de repasse e prestar serviços onerosos relacionados com a execução do ajuste, o fato de a mesma entidade executar simultaneamente outro contrato com objeto semelhante coloca ainda mais questionamentos nos pagamentos relacionados. Outrossim, há notas fiscais da Apaco sem referência ao número do contrato de repasse, sendo que a Polícia Federal relata, em seu relatório, inclusive, a emissão de duas notas fiscais para o mesmo serviço prestado (peça 3, p. 36). (peça 5, p. 5)

60. Acerca das irregularidades identificadas nas listas de presença das atividades, os responsáveis buscaram justificar as assinaturas em duplicidade pelo fato de as atividades ocorrerem em dois turnos. Caso essa fosse a única irregularidade relacionada com as listas de presença, a justificativa poderia, excepcionalmente, ser acatada, considerando que um mesmo capacitando pode assinar a lista no período da manhã e da tarde.

61. Porém, sabe-se que a boa prática aponta para a apresentação de uma folha de presença para cada turno, para que o executor tenha oportunidade de ver a participação e o aproveitamento do aluno. Para as demais irregularidades das listas de presença como listas com o cabeçalho alterado e listas de presença de atividades distintas, realizadas na mesma data e assinadas pelos mesmos capacitandos os responsáveis não apresentaram justificativas específicas, mas buscam ressaltar a realização das atividades, o alcance dos objetivos e o cumprimento do objeto.

62. Os responsáveis ainda asseveram que os agricultores que participaram dos eventos assinaram as listas de presença e argumentam que não é possível questionar a declaração da pessoa que assinou a lista “ainda que se levante a hipótese de que as listas foram elaboradas não no exato momento do evento” (peça 18, p. 70). Ocorre que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênios e outros instrumentos congêneres foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado.

63. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.942/2015-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas; 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler; 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler; 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator André de Carvalho; 512/2016-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Raimundo Carreiro; entre outros).

64. Relativamente a diversos pagamentos irregulares, como aqueles desacompanhados de recibos ou notas fiscais, pagamentos de tarifas bancárias, inexistência de documentos fiscais originais, beneficiários diversos das emissões de notas fiscais vinculadas, os responsáveis não enfrentam cada ponto especificamente, mas voltam a asseverar a execução do contrato de repasse. Além disso, os responsáveis não chegaram a tratar sobre todas as irregularidades mencionadas nos ofícios citatórios, como, por exemplo: pagamentos efetuados meses após a emissão da nota fiscal, despesas não previstas no plano de trabalho, pagamentos em dinheiro, não demonstração dos rendimentos auferidos pela aplicação dos recursos.

65. Acerca dessa reiterada argumentação de que o objeto foi executado, inclusive por meio de tabelas variadas, convém assinalar o posicionamento pacífico deste Tribunal de que não basta ao responsável demonstrar a execução do ajuste, o que não foi devidamente evidenciado neste caso, 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, Ministro Relator Augusto Nardes; 3.247/2007-Primeira Câmara, Ministro Relator Augusto Nardes; 1.934/2007-Segunda Câmara, Ministro Relator Marcos Bemquerer; dentre outros).

66. A ausência de identificação do ajuste nos recibos e notas fiscais também não pode ser relevada. Essa é mais uma irregularidade que impede verificar a regular utilização dos recursos públicos, ferindo o art. 30 da IN STN 1/1997:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

67. Não é demais lembrar, que a falta de indicação do número do ajuste nos comprovantes de despesas toma maior relevo ao se considerar dezessete ajustes executados celebrados entre a Fetraf-Sul e a União. Isso porque o mesmo comprovante de despesa pode ser utilizado na prestação de contas de mais de um ajuste em períodos de execução concomitantes.

68. Quanto à argumentação dos responsáveis de que o MAPA não efetuou o reexame da prestação de contas conforme determinava o Acórdão 6.395/2011-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Augusto Sherman, cumpre pontuar que, independentemente da profundidade do exame empreendido pelo MAPA, no âmbito deste Tribunal os responsáveis estão recebendo a oportunidade de apresentar sua defesa, contraditar cada irregularidade apontada e exercer seu direito de ampla defesa.

69. Note-se que o ofício de citação é o ato processual que chama o responsável ao processo no âmbito desta Corte de Contas para apresentar sua defesa antes que seja proferido qualquer julgamento de mérito. Assim, os responsáveis estão tendo a oportunidade de apresentar todas as suas argumentações, bem como documentação que entendam necessária para comprovar a regular aplicação dos recursos ou mesmo afastar a sua responsabilidade.

70. Não procede a alegação de possível enriquecimento ilícito da União no caso de devolução dos recursos federais transferidos. Isso porque o responsável não demonstrou a correta execução do objeto com os recursos federais. Não é possível verificar que tais recursos federais foram aplicados no objeto pactuado. Dessa forma, não há que se falar em enriquecimento ilícito da União.

71. A narrativa acerca da relevância e da função social da entidade e do objeto pactuado por meio do Contrato de Repasse 158.506-34/2003 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.

72. A argumentação de boa-fé apresentada pelos responsáveis também não pode ser acatada. 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.

73. 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, Ministro Relator Augusto Nardes:

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.

74. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé nas condutas do Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti. Com efeito, não alcançaram eles o intento de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos que lhes foram confiados. Ao assinar o termo de contrato de repasse, na condição de coordenador-geral e coordenador de gestão e finanças, respectivamente, os responsáveis estavam cientes 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 contrato de repasse destacava várias delas.

75. Na mesma linha, deve ser afastada a alegação de ausência de conduta dolosa ou culposa do Sr. Altemir e do Sr. Tomé. Pode-se afirmar que os responsáveis agiram, no mínimo, culposamente, ante a negligência na gestão dos recursos públicos. Isso porque os responsáveis por gerir os recursos do ajuste faltaram 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 e a IN STN 1/1997.

76. 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 apontada na instrução à peça 5 permanece.

77. 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, e com seu ex-coordenador de gestão e finanças, Sr. Tomé Coletti, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Outrossim, a responsabilidade aqui apresentada está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, já pacificada na Súmula 286.

78. Quanto ao débito, muito embora os responsáveis tenham sido citados pelo valor efetivamente liberado, R\$ 71.617,02, mostra-se salutar a condenação ao pagamento da quantia total (R\$ 80.000,00) abatidas as devoluções do saldo de recursos (R\$ 8.382,98) e dos rendimentos da aplicação financeira (R\$ 9.553,13 e R\$ 3.136,18), tendo em vista que esse cálculo é mais benéfico aos responsáveis.



79. Por fim, convém registrar que o Convênio 90/2005, firmado entre a Fetraf-Sul e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, sobre o qual trata a documentação juntada aos autos à peça 22, foi examinado por este Tribunal no âmbito do TC 014.416/2015-8 e encontra-se em fase recursal. Dessa forma, convém juntar cópia da documentação àquele processo.

CONCLUSÃO

80. Em face da análise promovida nos itens 36-79, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Fetraf-Sul, pelo Sr. Altemir Antônio Tortelli e pelo Sr. Tomé Coletti, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

81. Os argumentos de defesa também não lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos Srs. Altemir Antônio Tortelli e Tomé Coletti 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 aplicando-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

82. 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), conforme já comentado nesta instrução. Todos os convênios e contratos de repasse foram objeto de apreensão e investigação por parte do Departamento de Polícia Federal.

83. 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).

84. 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
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
			Total:	5.220.643,89

85. 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.

86. Atualmente, encontram-se em andamento neste Tribunal, além deste, sete processos de tomadas de contas especiais sobre ajustes da Fetraf-Sul: TCs 030.251/2013-3, 013.367/2015-3, 014.416/2015-8, 001.965/2015-8, 014.633/2015-9, 006.072/2013-5 e 035.129/2011-5. O primeiro processo encontra-se em fase de instrução após apresentação de alegações de defesa pelos responsáveis. O último processo teve julgamento inicial pela regularidade com ressalvas das contas. Todavia, o Ministério Público junto ao TCU impetrou recurso de revisão.

87. O recurso de revisão foi recebido e o processo aguarda nova apreciação deste Tribunal com proposta, pela Secretaria de Recursos, de julgamento pela irregularidade das contas e imputação de débito aos responsáveis. Os demais processos já tiveram primeiro julgamento pela irregularidade das contas e débito aos responsáveis e encontram-se em análise dos recursos apresentados.

88. Outros dois processos já tiveram suas decisões transitadas em julgado responsabilizando a Fetraf-Sul e o Sr. Altemir Tortelli: TC 007.428/2009-9 e 008.209/20154. No âmbito do primeiro processo, por meio do Acórdão 1.164/2017-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, este Tribunal, além de aplicar multa aos responsáveis, declarou o Sr. Altemir Antonio Tortelli inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos.

89. A mesma medida foi proferida no Acórdão 1.342/2017-TCU-Plenário, o qual ainda não transitou em julgado. Nesta mesma decisão, os ministros deste Tribunal também solicitaram à Advocacia-Geral da União, por intermédio do MPTCU, a adoção de medidas para o arresto dos bens dos responsáveis.

90. Nada obstante 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.

91. Ademais, irregularidades como a falta de indicação do número do convênio ou contrato de repasse nos comprovantes de despesas tomam maior relevo ao se considerar dezessete ajustes executados pela mesma entidade. Isso porque o mesmo comprovante de despesa pode ser utilizado na prestação de contas de mais de um ajuste que tiveram períodos de execução concomitantes.

92. 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.

93. 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

94. 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), do Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00) e do Sr. **Tomé Coletti** (CPF 674.924.609-53), e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
80.000,00 (débito)	20/8/2004
8.382,98 (crédito)	12/12/2006
9.553,13 (crédito)	12/12/2006
3.136,18 (crédito)	02/08/2007

Valor atualizado e acrescido de juros de mora até 8/8/2017: R\$ 286.010,63

b) aplicar à **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60), ao Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00) e ao Sr. **Tomé Coletti** (CPF 674.924.609-53), 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 comprovarem, perante o 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) 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;

d) autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis e à Controladoria-Geral da União;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida 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;

g) informar aos interessados e responsáveis que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

h) juntar ao TC 014.416/2015-8 cópia da peça 22 deste processo.

Secex-SC, em 4 de agosto de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Debiasi
(Matr. 5704-5)

Apêndice I – Elementos de responsabilização

REPONSÁVEL 1

Qualificação do responsável: Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), na condição de coordenador-geral da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – Fetraf-Sul à época dos fatos.

Irregularidade: Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse 158.506-34/2003 (Siafi 491645).

Dispositivos violados: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 20, 21, 27 e 30 da IN STN 1/1997; arts. 2º c/c 116 e 26 da Lei 8.666/1993; Decreto 5.504/2005; cláusula terceira, item 3.2, alíneas “g” e “h”, e cláusula oitava, item 8.4 do Termo do Contrato de Repasse 158.506-34/2003.

Cofre para recolhimento: Tesouro Nacional.

Conduta: Não realizar licitação para a contratação dos serviços; movimentar recursos fora da conta específica do ajuste; realizar autopagamentos com recursos do ajuste, em benefício da própria entidade contratada; contratar, sem licitação, entidade ligadas à Fetraf-Sul, a qual também era responsável por acompanhar a execução do ajuste; aceitar recibos e notas fiscais sem a identificação do contrato de repasse e nota fiscal em duplicidade para o mesmo serviço; realizar pagamentos em dinheiro; apresentar listas de presença das atividades supostamente realizadas com indicativos de montagem como, por exemplo, listas com cabeçalho alterado, assinaturas em duplicidade na mesma lista de presença e listas de presença de atividades distintas, realizadas na mesma data e assinadas pelos mesmos capacitandos.

Nexo de causalidade: Ao realizar autopagamentos, não realizar licitação, contratar entidade ligada à Fetraf-Sul e responsável pelo acompanhamento do ajuste, apresentar recibos e notas fiscais sem identificação do contrato de repasse, apresentar listas de presença com indicativos de montagem, realizar pagamentos em dinheiro e movimentar os recursos fora da conta específica do contrato de repasse o responsável deixa de comprovar a boa e regular comprovação dos recursos transferidos por meio do ajuste, suscitando, por via de consequência, a ocorrência de dano ao erário.

Culpabilidade: Ao assinar o termo de contrato de repasse e realizar a movimentação dos recursos federais, na condição de coordenador-geral, 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 contrato de repasse destacava várias delas. Pode-se afirmar que o responsável agiu, no mínimo, culposamente, ante a negligência na gestão dos recursos públicos. Isso porque o responsável por gerir os recursos do ajuste 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 e a IN STN 1/1997.

REPONSÁVEL 2

Qualificação do responsável: Tomé Coletti (CPF 674.924.609-53), na condição de coordenador de gestão e finanças da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – Fetraf-Sul à época dos fatos.

Irregularidade: Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse 158.506-34/2003 (Siafi 491645).

Dispositivos violados: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei



200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 20, 21, 27 e 30 da IN STN 1/1997; arts. 2º c/c 116 e 26 da Lei 8.666/1993; Decreto 5.504/2005; cláusula terceira, item 3.2, alíneas “g” e “h”, e cláusula oitava, item 8.4 do Termo do Contrato de Repasse 158.506-34/2003.

Cofre para recolhimento: Tesouro Nacional.

Conduta: Não realizar licitação para a contratação dos serviços; movimentar recursos fora da conta específica do ajuste; realizar autopagamentos com recursos do ajuste, em benefício da própria entidade contratada; contratar, sem licitação, entidade ligada à Fetraf-Sul, a qual também era responsável por acompanhar a execução do ajuste; aceitar recibos e notas fiscais sem a identificação do contrato de repasse e nota fiscal em duplicidade para o mesmo serviço; realizar pagamentos em dinheiro; apresentar listas de presença das atividades supostamente realizadas com indicativos de montagem como, por exemplo, listas com cabeçalho alterado, assinaturas em duplicidade na mesma lista de presença e listas de presença de atividades distintas, realizadas na mesma data e assinadas pelos mesmos capacitandos.

Nexo de causalidade: Ao realizar autopagamentos, não realizar licitação, contratar entidade ligada à Fetraf-Sul e responsável pelo acompanhamento do ajuste, apresentar recibos e notas fiscais sem identificação do contrato de repasse, apresentar listas de presença com indicativos de montagem, realizar pagamentos em dinheiro e movimentar os recursos fora da conta específica do contrato de repasse o responsável deixa de comprovar a boa e regular comprovação dos recursos transferidos por meio do ajuste, suscitando, por via de consequência, a ocorrência de dano ao erário.

Culpabilidade: Ao assinar o termo de contrato de repasse e realizar a movimentação dos recursos federais, na condição de coordenador de gestão e finanças da Fetraf-Sul, 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 contrato de repasse destacava várias delas. Pode-se afirmar que o responsável agiu, no mínimo, culposamente, ante a negligência na gestão dos recursos públicos. Isso porque o responsável por gerir os recursos do ajuste 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 e a IN STN 1/1997.

REPONSÁVEL 3

Qualificação do responsável: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60), na condição de contratada do Contrato de Repasse 158.506-34/2003.

Irregularidade: Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse 158.506-34/2003 (Siafi 491645).

Dispositivos violados: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 20, 21, 27 e 30 da IN STN 1/1997; arts. 2º c/c 116 e 26 da Lei 8.666/1993; Decreto 5.504/2005; cláusula terceira, item 3.2, alíneas “g” e “h”, e cláusula oitava, item 8.4 do Termo do Contrato de Repasse 158.506-34/2003.

Cofre para recolhimento: Tesouro Nacional.

Conduta: Servir de instrumento jurídico para que terceiros tenham aplicado irregularmente os recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 158.506-34/2003.

Nexo de causalidade: Em razão da aplicação irregular dos recursos transferidos por meio do ajuste, ocorreu, por via de consequência, dano ao erário.

Culpabilidade: Enunciado da Súmula TCU 286: A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.