



## TC 014.416/2015-8

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto)

**Recorrentes:** Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00); Fetraf-Sul/CUT/Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60); Valter Bianchini (CPF 710.412.658-91)

**Advogado:** Claudismar Zupiroli – OAB/DF 12.250 (procuração: peças 17 e 18); Maria Abadia Alves – OAB/DF 13.363 (procuração: peças 17 e 18)

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de Reconsideração. Conhecimento. Inocorrência de prescrição. Celebração de convênio com prazo insuficiente para execução do objeto. Desvio de finalidade. Negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (peça 46) e Valter Bianchini (peça 53) contra o Acórdão 4928/2016-1ª Câmara (peça 25) – confirmado por meio do Acórdão 6070/2016-1ª Câmara (peça 49) –, relatado pelo Ministro Substituto Augusto Sherman.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas de Altemir Antônio Tortelli e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – Fetraf-Sul, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, e § 2º, da Lei 8.443/1992, e condená-los, solidariamente, ao pagamento da quantia de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 24/11/2005 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar aos responsáveis Sr. Altemir Antônio Tortelli e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor individual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Valter Bianchini, e, com fundamento nos arts. 1º, inciso IX, e 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, III, do Regimento Interno/TCU, aplicar-lhe multa no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida



quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. 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;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, para o ajuizamento das ações civis e penais que considerar cabíveis;

9.6. dar ciência à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário acerca desta deliberação, com vistas a que adote providências no sentido de se abster de celebrar convênios que tenham dentre suas ações e objetivos, ou sua real finalidade, a construção de propostas e políticas a serem implementadas pelos órgãos de governo e a construção de agendas de lutas e reivindicações, no interesse exclusivo de organizações sociais, haja vista o caráter político de tais ações e objetivos, os quais não se coadunam com as disposições legais acerca dos convênios, os quais visam a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967, do art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.170/2007, e do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, e

9.7. dar ciência do inteiro teor deste acórdão, à Delegacia da Polícia Federal em Chapecó/SC.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em desfavor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e de Altemir Antonio Tortelli, ex-coordenador-geral da entidade, em razão, originalmente, da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Convênio MDA 90/2005 (Siafi 528902), tendo como objeto “apoiar a realização de ações de capacitação de lideranças da Fetraf-Sul”.

2.1. O ajuste foi firmado no valor total de R\$ 355.000,00, sendo R\$ 300.000,00 de origem federal e R\$ 55.000,00 a título de contrapartida. Sua vigência se deu no período de 21/11 a 31/12/2005, com prazo para apresentação da prestação de contas até 1º/3/2006.

2.2. A avaliação da prestação de contas no âmbito do MDA resultou na instauração da presente tomada de contas especial em razão de impugnação de despesas no valor de R\$ 173.151,50.

2.3. Os responsáveis foram citados em razão das seguintes irregularidades: (i) desvio de finalidade do objeto pactuado, (ii) inexistência de licitação, (iii) contrato assinado antes da celebração do convênio, (iv) indícios de subfaturamento das despesas e contabilidade paralela com a ocultação de pagamentos a empresas de transporte e turismo e falsificação de contrato, (v) realização de pagamento antecipado, (vi) apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, (vii) ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios e (viii) execução de contrapartida em desacordo com o termo de convênio.

2.4. Foi promovida ainda a audiência de Valter Bianchini, então Secretário de Agricultura Familiar do MDA, em razão de ter assinado o termo de convênio mesmo tendo ciência de que não havia tempo hábil para a correta execução das despesas e com plano de trabalho genérico, sem a descrição completa do objeto a ser executado.

2.5. No tocante especificamente ao desvio de finalidade, o Relator *a quo* entendeu que “o desvio de finalidade, por si só, é suficiente para caracterizar a irregularidade na aplicação da totalidade dos recursos conveniados” (peça 26, p. 2). Segundo se constatou nos autos, embora os recursos tenham sido captados para a realização do Encontro Nacional de Formação no Âmbito da Agricultura Familiar, foram de fato utilizados na realização do I Congresso dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil, entre os dias 22 e 25/11/2005, no município de Luziânia/GO, evento que, segundo informação colhida no próprio sítio da entidade na Internet, constituiu o evento que marcou o surgimento da entidade.



2.6. As defesas apresentadas pelos responsáveis foram rejeitadas por este Tribunal, redundando na decisão recorrida.

### ADMISSIBILIDADE

3. Os exames preliminares de admissibilidade às peças 55 e 56 – acolhidos pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 59 – concluiu por conhecer dos recursos, suspendendo-se o efeito dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido.

### MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se houve prescrição do débito ou da multa aplicada aos recorrentes (item 5);
- b) se a possibilidade de alteração dos prazos previstos no convênio justificava a celebração do convênio com prazos de execução inexequíveis (item 6);
- c) se a conduta imputada ao recorrente Valter Bianchini fundamentou-se em pareceres precedentes e se isso afasta a responsabilidade do agente (item 7);
- d) se era obrigatória a realização de licitação para contratação dos serviços objeto do convênio (item 8);
- e) se o evento objeto do convênio foi efetivamente realizado (item 9);
- f) se resta comprovada a boa-fé dos recorrentes Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul (item 10);
- g) se resta comprovada que o MDA e a Fetraf-Sul contavam com reduzida equipe técnica e sem conhecimento jurídico das normas que disciplinavam os convênios (item 11).

### 5. Prescrição

5.1. Os recorrentes Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul alegam ocorrência de prescrição, aduzindo que:

- a) trata-se de prestação de contas referentes ao Convênio 090/2005, encerrado no ano de 2005, há mais de 10 anos; (peça 46, p. 42)
- b) o princípio do devido processo legal conduz ao reconhecimento da prescrição. (peça 46, p. 42-43)

#### Análise

5.2. Trata-se de tese já aduzida nas alegações de defesa dos recorrentes e que mereceram a seguinte análise por parte da Unidade Técnica (peça 27, p. 8-9):

59. 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.

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

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

Quanto à ação de ressarcimento ao erário, é pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que é imprescritível, com base no artigo 37, § 5º, da Carta Magna (Acórdão 2.709/2008-

TCU-Plenário e Súmula 282, do TCU). Portanto, não há como afastar o débito imputado ao responsável em decorrência de atos irregulares por ele confessados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3. E o Relator *a quo* complementou (peça 26, p. 1-2):

9. Entendo que as alegações preliminares trazidas nas alegações de defesa apresentadas em resposta às citações foram devidamente rechaçadas na análise realizada pela Secex/SC. Com efeito, não cabe acolher a preliminar de prescrição do direito de ação deste Tribunal. A ação de ressarcimento é imprescritível, conforme a Súmula/TCU 282.

10. Por sua vez, quanto à pretensão punitiva, a questão resta devidamente resolvida neste Tribunal que, mediante o Acórdão 1.441/2016 - Plenário, apreciando incidente de uniformização de jurisprudência destinado a dirimir dúvida acerca da subsunção da pretensão punitiva ao instituto da prescrição, deixou assente que:

10.1 - a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

10.2 - a prescrição é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

10.3 - o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

10.4 - a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

10.5 - haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais,

sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno;

10.6 - a ocorrência dessa espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992; e

10.7 - o entendimento consubstanciado nos itens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal.

11. Portanto, não há reparos a fazer à análise empreendida pela unidade técnica em relação a esses pontos.

5.4. Assim, conforme referido, não há que se falar em prescrição do débito, tendo em vista a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, consoante Súmula-TCU n. 282. E no tocante à pretensão punitiva, não se operou a prescrição decenal adotada por este Tribunal, tendo em vista que os recursos foram repassados em 22/11/2005 e a citação dos responsáveis se deu em setembro de 2015.

5.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a preliminar

## **6. Possibilidade de alteração dos prazos previstos no convênio**

6.1. O recorrente Valter Bianchini alega que a possibilidade de alteração dos prazos previstos no convênio justificaria a celebração do convênio com os prazos ali previstos. Nesse sentido, aduz que:

a) as premissas fixadas no plano de trabalho, no projeto técnico, no convênio e na memória de cálculo não são imutáveis, sendo possível apresentar um substitutivo, quando se mostrar necessária a realização de adequações por parte da entidade conveniente, incluindo aí eventual alteração do cronograma de execução; (peça 53, p. 4)

b) as mudanças competem exclusivamente à entidade conveniente, por ser a responsável pela realização das ações; (peça 53, p. 4)

c) não competia à Secretaria de Agricultura Familiar verificar previamente se a data da liberação da verba iria permitir que a entidade conveniente efetuasse as operações de aquisição de bens e contratação de terceiros para prestação de serviços, nos termos da Lei 8.666/1993; (peça 53, p. 4)

d) antes mesmo da assinatura do termo de convênio já era de conhecimento da Fetraf-Sul o dever de realizar licitação, de modo que competia a ela analisar se o período compreendido entre a liberação das parcelas e a data prevista para realização do evento seria suficiente para o cumprimento dos procedimentos legais exigidos; (peça 53, p. 4)

e) o problema não se deu no fato de o termo de convênio ter sido assinado em 18/11/2005, mas sim manter a data de realização do evento (22 a 25/11/2005) inalterada, enquanto era autorizado o seu adiamento, desde que apresentado um substitutivo do cronograma de execução do Plano de Trabalho. (peça 53, p. 4)

### **Análise**

6.2. A este recorrente foi imputada as seguintes condutas (peça 12):

a) celebração do Convênio MDA 90/2005 com plano de trabalho genérico, sem a descrição completa do objeto a ser executado e sem detalhamento da aplicação dos recursos, o que afronta o art. 2º da IN STN 1/1997, vigente à época da assinatura do ajuste; e

b) celebração do Convênio MDA 90/2005 em 18/11/2005, para a realização de evento que ocorreria entre os dias 22 a 25/11/2005, ciente de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas do ajuste, inclusive para a realização de licitações, o que permitiu a afronta à Lei 8.666/1993, ao disposto no art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.504/2005, bem como ao disposto na cláusula terceira, inciso II, alínea “g” do termo de convênio.

6.3. Quanto à alegação aduzida, já foi ela rejeitada por este Tribunal.

6.4. O recorrente apresentou embargos de declaração alegando omissão deste Tribunal por não ter se pronunciado especificamente sobre essa questão aduzida em suas alegações de defesa, a saber: “a) existir possibilidade de a convenente apresentar um substitutivo alterando a data de realização do evento; e b) ter o convênio vigência suficiente para essa alteração” (peça 51, p. 2).

6.5. Na ocasião, o Relator *a quo* afastou a alegação de omissão ao reproduzir a análise promovida pela Unidade Técnica, nos seguintes termos (peça 27, p. 16):

100. Por outro lado, as justificativas do responsável sobre o segundo item da audiência não procedem. Nada obstante ser verdade que a Fetraf-Sul tinha ciência da obrigatoriedade de realização de licitação e que tal medida era de responsabilidade da entidade, deve-se observar que a convenente e seu ex-coordenador-geral estão sendo responsabilizados pela aplicação irregular dos recursos repassados no âmbito do Convênio MDA 90/2005. Todavia, há, também, a responsabilidade do ex-secretário que poderia, inclusive, ter impedido a presente TCE ao se negar a assinar um convênio que não poderia ser executado de acordo com a legislação que o regia.

101. A decisão do responsável de celebrar o Convênio MDA 90/2005 quatro dias antes do alegado início do evento objeto do ajuste não se revestiu das cautelas e análises necessárias. Era esperado de qualquer homem médio prever a inviabilidade de realização de procedimentos licitatórios com as formalidades previstas na legislação. A Ordem Bancária foi emitida no dia 22/11/2005, data em que iniciava o evento, sendo que o crédito na conta específica ocorreu em 24/11/2005, um dia antes do fim do congresso. Dessa forma, as razões de justificativa do Sr. Valter Bianchini quanto ao segundo item da audiência devem ser rejeitadas, cabendo aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.

6.6. Ainda sobre a questão, em complemento, o Relator *a quo* aduziu (peça 50, p. 2-3):

8. Com efeito, as razões de justificativa baseadas na ideia de que a entidade convenente poderia ter apresentado substitutivo alterando a data do evento, e de que isso era possível, considerando a data final do ajuste celebrado com o MDA, foram refutadas pela análise da secretaria, segundo a qual, conforme se compreende pela leitura do julgado, embora houvesse ciência das obrigações por parte do convenente, o responsável pelo concedente deveria ter empregado as cautelas necessárias no sentido de não assinar um convênio em que já se sabia não poderia ser executado dentro dos critérios legais, haja vista a proximidade das datas nele indicadas para realização do evento proposto. Ora, evidente que, sendo detentor do poder liberatório dos recursos, o responsável pelo órgão concedente poderia ter exigido, de antemão, a apresentação de novo cronograma e novas datas de sua realização, antes de o celebrar e realizar as transferências que são voluntárias em termos de convênio. Mas não o fez, evidenciando, assim, a ausência das cautelas esperadas do homem médio.

9. A alegação de possibilidade de apresentação de substitutivo, portanto, não foi considerada suficiente para elidir a imputação, constante do ofício de audiência, de que foi responsável pela “celebração do Convênio MDA 90/2005 em 18/11/2005, para a realização de evento que ocorreria entre os dias 22 a 25/11/2005, ciente de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas do ajuste, inclusive para a realização de licitações, o que permitiu a afronta à Lei 8.666/1993, ao disposto no art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.504/2005, bem como ao disposto na cláusula terceira, inciso II, alínea ‘g’ do termo de convênio.” (grifei).

10. Veja-se que a imputação feita no ofício e reproduzida no item 33 da instrução constante do relatório que compôs a deliberação também se referia à falta de tempo hábil para a correta realização das despesas, e não só da licitação. Denota-se, no contexto examinado na deliberação, portanto, que a inexistência de tempo hábil para a realização das despesas do ajuste demandava cautela por parte do ministério concedente, tanto na celebração do ajuste e quanto na realização de transferência de recursos da União para a entidade privada convenente por conta desse, haja vista o risco de que não fosse utilizado em conformidade com seus objetivos, ou nos limites impostos pela lei e pelas cláusulas do convênio.

11. O resultado prático de suas ações ou omissões restou evidenciado na instauração da tomada de contas especial e na condenação em débito do convenente, haja vista que os recursos não foram aplicados no objeto ali indicado, mas noutro, sem inclusive observar disposições da Lei de Licitações a que era obrigado. Bem por isso a unidade técnica assinalou que “há, também, a

responsabilidade do ex-secretário que poderia, inclusive, ter impedido a presente TCE ao se negar a assinar um convênio que não poderia ser executado de acordo com a legislação que o regia.”

12. Logo, não vejo configurada a omissão alegada; apenas, talvez, incompreensão sobre os termos do julgado, em leitura que fez, própria dos interesses que tem o embargante sobre a deliberação em causa, que lhe cominou sanção pecuniária, revelando, assim, mero inconformismo. E o inconformismo revelado não pode ser tratado em sede de embargos, haja vista que há recurso apropriado para a rediscussão de mérito, revestido do efeito devolutivo pleno, consoante as normas que regem os processos perante este Tribunal.

6.7. Com efeito, se havia a possibilidade de alterar a data de realização do evento, era mais sensato e concorde ao interesse público não celebrar o convênio nos termos ali previstos. Não caberia ao responsável celebrar o convênio sob a justificativa de que as datas poderiam ser alteradas, mas, diante da inexigibilidade dos prazos apresentados, exigir que fossem eles adequados à realidade, fazendo-se constar prazos razoáveis e exequíveis.

6.8. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## **7. Atos praticados com base em pareceres precedentes**

7.1. O recorrente Valter Bianchini alega que sua conduta (celebração do convênio em questão) fundamentou em pareceres precedentes. Nesse sentido, aduz que:

a) em 7/11/2005, a Fetraf-Sul encaminhou à Secretaria de Agricultura Familiar o plano de trabalho que precedeu o Convênio MDA 90/2005; (peça 53, p. 5)

b) em 8/11/2005, análise técnica atestou que o projeto estaria de acordo com a Política Nacional de Assistência Técnica Rural – Pnater; (peça 53, p. 5)

c) em 14/11/2005, nota técnica da Assessoria Especial do Gabinete do Ministro atestou que o convênio estava em consonância com a política e com as ações que vêm sendo empreendidas no âmbito do MDA, sendo conveniente e oportuna sua celebração; (peça 53, p. 5-6)

d) em 17/11/2005, a Coordenação de Orçamento do MDA lavrou documento atestado a existência de disponibilidade orçamentária; (peça 53, p. 6)

e) no dia seguinte, a Consultoria Jurídica daquele Ministério se manifestou favoravelmente à proposta apresentada pela Fetraf-Sul; (peça 53, p. 6)

f) neste mesmo dia o termo de convênio foi assinado, em regime de urgência; (peça 53, p. 6)

g) assim, o ora recorrente fez tudo o que se esperava dele, na qualidade de titular da SFA; (peça 53, p. 6)

h) o recorrente colheu dois pareceres técnicos, um financeiro e um jurídico; (peça 53, p. 6)

i) todos deram pela viabilidade do projeto em questão, mesmo diante do curto espaço de tempo entre a data da proposta apresentada pela entidade convenente (07/11/2005) e a realização das atividades (22 a 25/11/2005); (peça 53, p. 6)

j) as áreas técnicas aprovaram o projeto faltando, respectivamente, quatorze e oito dias para a realização do evento;

k) a Coordenação de Orçamento concordou com a proposta quando restavam cinco dias, enquanto a Consultoria Jurídica deu parecer favorável a quatro dias do início das atividades; (peça 53, p. 6)

l) ou seja, a proximidade não era um impeditivo, segundo as áreas consultadas; (peça 53, p. 6)

m) por essas considerações, verifica-se que não há como concluir que a conduta do ora recorrente tenha sido decisiva para a prática dos atos apontados como irregulares; (peça 53, p. 6)

n) isso porque não é possível presumir que a mera assinatura do ajuste, embasada em pareceres técnicos, financeiro e jurídico, emitidos em datas próximas à realização do evento, tenha resultado em irregularidade apta a ensejar a apenação com multa; (peça 53, p. 6)

o) este Tribunal entendeu que não há responsabilidade daquele que assina o termo de convênio (Acórdão 2329/2016-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler); (peça 53, p. 7)

p) da mesma forma que no precedente acima, o caso em tela aponta pela convergência dos pareceres emitidos, no sentido da viabilidade da assinatura do Convênio MDA 90/2005, em que pese o curto espaço de tempo; (peça 53, p. 7)

q) não era razoável exigir do ora recorrente que revisasse ou mesmo discordasse dos documentos apresentados antes de sua decisão de assinar a avença, na medida em que todas as áreas competentes ouvidas deram pela viabilidade do convênio objeto dos autos, motivo pelo qual deve ser afastada a sua responsabilidade no caso em tela. (peça 53, p. 7)

### **Análise**

7.2. Sobre a alegação, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 27, p. 15):

96. A argumentação do responsável de que o projeto foi apresentado dentro dos critérios técnicos definidos pela Secretaria de Agricultura Familiar e que agiu com suporte em pareceres técnicos e jurídico e na análise da Secretaria-Executiva do MDA não o auxilia. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 179/2011-TCU-Plenário, 1.736/2010-TCU-Plenário, 4.420/2010-TCU-2ª Câmara, 2.748/2010-TCU-Plenário e 1.528/2010-TCU-Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo.

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

7.3. Ademais, a conduta impugnada não foi objeto dos pareceres, já que dizia respeito tão somente à incongruência entre a data de aprovação do convênio e o prazo previsto para sua execução, cuja inexecutabilidade é flagrante. Nesse sentido, o precedente invocado pelo recorrente não o socorre, na medida em que expressamente se referia a pareceres técnicos e jurídicos relativos às “condições técnicas e operacionais de realizar as metas previstas”, o que não se confunde com o caso vertente.

7.4. Muito embora o recorrente alegue que acolheu um parecer financeiro e outro jurídico, nenhum deles dizia respeito à exiguidade do tempo entre a celebração do convênio e sua execução, aspecto que caberia ao recorrente avaliar.

7.5. Assim, uma vez que a alegação não infirma nem justifica a imputação feita ao recorrente, deve-se rejeitar a alegação.

## **8. Obrigatoriedade de licitação**

8.1. Os recorrentes Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul alegam que não havia obrigatoriedade de que realizassem licitação para contratação dos serviços objeto do convênio. Nesse sentido, aduzem que:

a) no período de vigência do convênio, não havia obrigatoriedade de procedimento licitatório para contratação dos serviços objeto do ajuste; (peça 46, p. 3)

b) o procedimento adotado e inquinado por este Tribunal tinha total amparo na legislação; (peça 46, p. 3)

c) a Lei 8.666/1993 e a Instrução Normativa STN n. 1/1997 não exigiam pregão eletrônico ou outro procedimento licitatório; (peça 46, p. 9)

d) no ano de 2005, a Lei de Licitações não exigia que cooperativas adotassem o procedimento licitatório quando da realização de convênios, segundo o artigo 1º, § único, do referido normativo; (peça 46, p. 9)

e) a mesma inexigibilidade está contida na Instrução Normativa STN n. 01/1997, que em seu artigo 1º, § 1º, inciso I, determina que a mesma reja convênios que tenham participação de órgãos da administração pública federal direta, autárquica, fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista; (peça 46, p. 9)

f) a falta de disciplinamento da matéria culminou com a expedição do Decreto n. 6.170/2007, disciplinado pela Portaria Interministerial n. 127, de 29/5/2008, que tornou obrigatório processo de licitação para entidades públicas e privadas sem fins lucrativos (art. 1º, § 1º, inciso I, dos dois Diplomas Legais); (peça 46, p. 9)

g) pelo disposto no artigo 11 do Decreto n. 6.170/2007 e artigos 45 e 49 da Portaria Interministerial n. 127/2008, no ano de 2005 a convenente Fetraf-Sul não estava obrigada a realizar licitação para contratação das empresas que foram objeto dos débitos constantes do relatório de tomada de contas especial, surgindo daí a improcedência de tais débitos; (peça 46, p. 10)

h) não há sequer indícios de que as contratações causaram dano ao erário; (peça 46, p. 11)

i) não havia exigência de realização de pregão eletrônico ou qualquer outro processo de licitação que não fosse a dispensa; (peça 46, p. 11)

j) no ano de 2005 este Tribunal não exigia a realização de licitação na realidade do convênio em comento (cf. Acórdão n. 353/2005-Plenário, relator: ministro Walton Rodrigues); (peça 46, p. 12)

k) no Convênio 090/2005 não havia a obrigatoriedade para a realização de processo licitatório; e se não havia essa exigência, descabe a tentativa de fazer com que os recorrentes sejam obrigados a proceder à devolução dos recursos, cuja aplicação ocorreu de forma lícita, ou seja, com amparo na legislação e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. (peça 46, p. 26)

### Análise

8.2. Conforme ofícios de citação encaminhados aos ora recorrentes (peças 13 e 14), eles foram citados pelo valor integral dos recursos repassados em razão

de desvio de finalidade do objeto pactuado, inexistência de licitação, contrato assinado antes da celebração do convênio, indícios de subfaturamento das despesas e contabilidade paralela com a ocultação de pagamentos a empresas de transporte e turismo e falsificação de contrato, realização de pagamento antecipado, apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios e execução de contrapartida em desacordo com o termo de convênio.

8.3. No tocante à apontada ausência de licitação, os recorrentes apresentam os mesmos argumentos já aduzidos em suas alegações de defesa (peça 15, p. 11-13) e que foram rejeitadas pela Unidade Técnica nos termos constantes no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 27, p. 10):

63. 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.

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

Art. 27. O convenente, 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.

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



11- São obrigações da CONVENENTE:

(...)

g) adotar, na contratação de serviços ou aquisição de bens vinculados à execução deste Convênio, os procedimentos estipulados na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; (peça 1, p. 216).

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

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

67. O referido Decreto estabelece, ainda, a necessidade de justificativa formal do dirigente da entidade no caso de inviabilidade da utilização de pregão na forma eletrônica, sendo que as situações de dispensa ou inexigibilidade de licitação devem observar o disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993. Esses dispositivos não foram observados no Convênio MDA 90/2005.

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

69. No caso em questão, a Fetraf-Sul deveria ter realizado licitação nas suas contratações/aquisições, dando preferência ao pregão eletrônico. No entanto, além de não realizar essa modalidade de licitação, a entidade não apresentou justificativa com embasamento legal para tal fato e tampouco realizou outra modalidade de licitação. Da mesma forma, não foram observadas as exigências para as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Ao contrário, a conveniente optou por utilizar-se de contratações desprovidas de amparo legal.

70. Quantos aos dispositivos do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008 citados pelos responsáveis, deve-se observar que tais normativos foram editados após findar a vigência do Convênio MDA 90/2005, não cabendo aplicação para o caso em exame.

8.4. Conforme demonstrado pela Unidade Técnica, com a celebração do convênio, os recorrentes expressamente se comprometeram a obedecer os ditames da Lei 8.666/1993 e demais normativos pertinentes, não cabendo justificar a irregularidade sob o argumento de que não estariam submetidos aos referidos normativos.

8.5. Importa notar que no TC 013.367/2015-3 (Acórdão 6332/2016-1ª Câmara), a irregularidade relativa à ausência de procedimento licitatório teve outro tratamento, registrando-se no voto condutor da decisão: “21. No tocante à não realização de licitação, deixa-se de tecer juízo sobre a falha, uma vez que a observância à Lei de Licitações por entidades privadas conveniadas era questão polêmica na jurisprudência desta Corte à época dos fatos”.

8.6. Com efeito, o marco definatório do entendimento deste Tribunal no tocante à obrigatoriedade de as entidades de direito privado obedecerem a Lei 8.666/1993 quando gerirem recursos públicos é o Acórdão 1070/2003-Plenário, de 6/8/2003, mediante o qual se decidiu:

9.2 com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, regulamentado pelo art. 45 da Lei nº 8.443/92, fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que o Secretário da Secretaria do Tesouro Nacional/STN dê exato cumprimento à Lei, adequando o parágrafo único do art. 27 da IN/STN nº 01/97, publicada no DOU de 31 de janeiro de 1997, ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal que exige lei específica na realização de licitação, no caso a Lei nº 8.666/93, quando da aplicação de recursos públicos, ainda que geridos por particular, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 45 c/c o art. 58 inciso II, da mesma Lei; e

8.7. A efetiva adequação da IN-STN n. 01/1997 se deu em 30/9/2003, com a publicação da IN-TCU n. 03/2003, passando o artigo 27 daquele normativo a ter a seguinte redação:



Art. 27. O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica.

8.8. Considerando que a vigência do convênio tratado no TC 013.367/2015-3 foi de 22/12/2003 a 26/5/2004, justifica-se a elisão da irregularidade naquele processo.

8.9. No presente processo, a vigência do convênio foi 21/11 a 31/12/2005, não se justificando, assim, o mesmo tratamento, e portanto a manutenção da irregularidade.

8.10. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## **9. Cumprimento do objeto**

9.1. Os recorrentes Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul alegam que o evento objeto do convênio foi efetivamente realizado. Nesse sentido, aduzem que:

a) o MDA analisou a documentação e atestou a regularidade da execução física do Convênio 090/2005 (peça 3, p. 271-273); (peça 46, p. 5)

b) foram desconsiderados os documentos constantes e analisados pelo MDA por ocasião da prestação de contas; (peça 46, p. 5)

c) com base em meras suspeitas de irregularidades em Relatório da Polícia Federal, concluiu-se por desvio ou descumprimento do objeto e consequente dano ao erário; (peça 46, p. 5)

d) o Relator *a quo* agravou ainda mais a penalização dos recorrentes, sob o argumento de que houve desvio de finalidade; (peça 46, p. 26)

e) informações, dados e históricos extraídos do *site* da Fetraf-Brasil não possuíam e não possuem qualquer vínculo com o objeto do Convênio 90/2005 ou com qualquer outro ajuste firmado pela entidade, pois são informações sobre fatos diferentes; (peça 46, p. 26-27)

f) não se pode desconsiderar as provas documentais da aplicação dos recursos para utilizar uma publicação de eventos alegando-se que houve desvio de finalidade; (peça 46, p. 27)

g) o Convênio 90/2005 previa a realização de um Encontro Nacional de Formação no Âmbito da Agricultura Familiar, encontro que efetivamente foi realizado, ainda que com outro nome, e que reuniu mais de mil agricultores, lideranças da agricultura familiar e técnicos; (peça 46, p. 27)

h) houve de fato a realização da atividade, evidenciando o alcance da meta proposta; (peça 46, p. 27)

i) ainda que denominado de forma diversa, o encontro efetivamente foi realizado e as despesas realizadas de acordo com o convênio; (peça 46, p. 27)

j) o 1º Encontro de Formação foi realizado na cidade de Luziânia/Goiás, nos dias 22 a 25 de novembro de 2005, atingindo um público de 1.128 pessoas que assinaram a lista de presença, vindas de 19 Estados e que efetivamente foram gastos R\$ 355.000,00, conforme demonstra a documentação constante da prestação de contas; (peça 46, p. 28)

k) a análise do convênio realizada pela Polícia Federal baseou-se exclusivamente na documentação apreendida na sede da Fetraf-Sul, abrangendo mais de 70.000 documentos, relativos a dezessete convênios; (peça 46, p. 30)

l) deve-se admitir como bem aplicados todos os recursos correspondentes aos documentos fiscais não impugnados, sob pena de haver, pelo menos nesta parte, enriquecimento sem causa da Administração; (peça 46, p. 30)

m) há nos autos provas da execução do convênio, como *vistoria in loco*, fotografias e recibos comprovando despesas e nem mesmo considerou a manifestação do órgão concedente (MDA) nas diversas Nota Técnica e Pareceres Financeiro e Jurídico opinando pela execução do objeto. (peça 46, p. 31)

## **Análise**



9.2. Inicialmente, registre-se que não procede a alegação de que teria havido agravamento da penalidade sob o argumento de que houve desvio de finalidade. No ofício de citação está expressamente consignado que o débito é decorrente, entre outras razões, “de desvio de finalidade do objeto pactuado” (cf. peça 13).

9.3. Quanto aos demais argumentos, já foram eles aduzidos anteriormente pelos recorrentes, tendo a Unidade Técnica registrado (peça 27, p. 10):

71. No que tange ao desvio de finalidade do objeto pactuado, os responsáveis negam tal irregularidade e afirmam que o evento foi realizado conforme plano de trabalho. Em relação à argumentação dos responsáveis de que o objeto foi executado, inclusive com parecer técnico favorável do Ministério do Desenvolvimento Agrário, convém assinalar o posicionamento pacífico deste Tribunal de que não basta ao responsável demonstrar a execução do ajuste, mas deve o gestor comprovar que o objeto pactuado foi corretamente executado, conforme o previsto no termo de ajuste e detalhado no plano de trabalho. Deve ainda o gestor demonstrar que os recursos federais repassados foram corretamente utilizados nas finalidades avençadas segundo a legislação aplicável, demonstrando, por meio de documentação consistente, o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos recebidos (Acórdãos TCU 1.362/2008-Primeira Câmara, 3.247/2007-Primeira Câmara, 1.934/2007-Segunda Câmara, dentre outros).

9.4. Com efeito, ainda que comprovada a realização do evento objeto do convênio em questão, permaneceriam injustificados as diversas irregularidades identificadas na documentação apresentada, restando sem comprovação a execução financeira do ajuste.

9.5. No entanto, mesmo a suposta execução física do objeto não foi acatada por este Tribunal, ante a constatação de ter havido desvio de finalidade, uma vez que, segundo conclusões da análise promovida pela Polícia Federal na documentação apreendida na sede da entidade recorrente, os recursos teriam sido utilizados para a realização do evento de fundação da Fetraf-Sul (peça 27, p. 11):

72. Quanto ao desvio de finalidade, os responsáveis não apresentaram qualquer documento com vistas a comprovar a regularidade da execução do objeto, contentando-se em negar a irregularidade. Ocorre que o relatório da Polícia Federal aponta evidências de que o evento serviu, na verdade, para a fundação da Fetraf-Brasil, estendendo os limites de atuação da entidade, conforme já mencionado na instrução anterior.

9.6. No relatório que acompanha a decisão recorrida constam as conclusões da Polícia Federal, sintetizadas abaixo:

Apesar de genérico, o plano de trabalho previu, pelo menos, que os recursos públicos seriam destinados à realização do ENCONTRO NACIONAL DE FORMAÇÃO NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR para 1.200 pessoas (lideranças da agricultura familiar e técnicos). (...)

A lista de presença da atividade (...) revela que, ao invés da realização do encontro previsto no plano de trabalho, os recursos públicos foram empregados na realização do I Congresso dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil, entre os dias 22 e 25/11/2005, no Município de Luziânia/GO.

Evidentemente, uma simples modificação do nome da atividade não é suficiente para demonstrar o desvio de finalidade do convênio, mas há outros elementos que confirmam essa tese.

(...)

Contudo, a prova cabal do desvio de finalidade da atividade foi extraída da *internet*, mais precisamente do *site* da FETRAF-BRASIL/CUT, onde constava a narrativa de como surgiu a entidade. (...)

Consoante esse artigo, a história da fundação da FETRAF-BRASIL/CUT é a seguinte:

(...) O nascimento se deu num grande momento: o Congresso de Fundação realização nos dias 22 a 25 de novembro de 2005, em Luziânia, Estado de Goiás, com a presença de 1200 (mil e duzentos) delegados (a) e 250 convidados. Entre os convidados estiveram o Presidente Lula, vários Ministros, Deputados, Movimentos Sociais e uma grande delegação

Internacional. Eles foram os padrinhos do nascimento deste instrumento que os agricultores familiares do Brasil decidiram criar.

9.7. Portanto, conforme anotado pela Unidade Técnica, o congresso de fundação da Fetraf-Brasil ocorreu nos mesmos dias e no mesmo local planejado para o Encontro Nacional de Formação no Âmbito da Agricultura Familiar” [evento objeto do convênio em questão]. (...) A narrativa da Polícia Federal demonstra de forma clara esse desvio de finalidade, o que, por si só, acarreta prejuízo aos cofres públicos no valor total de recursos federais repassados. (peça 27, p. 12)

9.8. Ainda sobre a questão do desvio de finalidade observado na execução do convênio em questão, o Relator *a quo* concluiu que “o desvio de finalidade, por si só, é suficiente para caracterizar a irregularidade na aplicação da totalidade dos recursos conveniados” (peça 26, p. 2).

9.9. A constatação de desvio de finalidade infirma o alegado ateste pelo MDA da execução física do convênio, o que levou o Relator *a quo* a afirmar nesse ponto (peça 26, p. 4):

14. Ante esses fatos, restam também infirmadas as declarações do técnico do MDA responsável pelo acompanhamento *in loco* dando conta do cumprimento do objeto do ajuste. Aliás, quanto a esse técnico, entendo que caberia a sua eventual responsabilização pela apresentação de informações falsas. Todavia, considerando o tempo transcorrido desde os fatos (congresso realizado em novembro de 2005), penso que seria processualmente contraproducente retornar os autos à fase de saneamento neste momento, de forma a chamar em audiência esse servidor do MDA, conforme já ressaltai noutro processo apreciado por este Tribunal também envolvendo referida entidade (TC- 008.209/2015-4; Acórdão 1.943/2016 – Primeira Câmara), considerando, ainda, que a prescrição da pretensão punitiva neste Tribunal é de dez anos, conforme o mencionado Acórdão 1.441/2016 – Plenário.

9.10. No tocante à alegação de enriquecimento sem causa da Administração, a Unidade Técnica aduziu (peça 27, p. 14):

86. Também não procede à alegação de possível enriquecimento ilícito da União no caso de devolução integral dos recursos federais transferidos. Isso porque o responsável não demonstrou a correta execução do objeto. Como já comentado, o desvio de finalidade, por si só, permite a condenação dos responsáveis para restituírem ao erário a integralidade dos valores públicos recebidos. Ademais, além do desvio de finalidade, outras graves irregularidades foram verificadas nestes autos como a falta de identificação do ajuste nos documentos comprobatórios de despesas, citado acima, que impede demonstrar o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos. Dessa forma, não há que se falar em enriquecimento ilícito da União.

9.11. Diante de todo o exposto, verifica-se que o desvio de finalidade da execução do convênio em questão ficou bem configurado na decisão recorrida, de modo que caberia aos recorrentes infirmarem os fundamentos que levaram a tal conclusão. Em vez disso, limitam-se a reafirmar o que já alegado em suas alegações de defesa, o que não é suficiente para modificar o juízo condenatório desse Tribunal.

9.12. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## 10. Boa-fé

10.1. Os recorrentes Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul alegam que suas ações se pautaram pela boa-fé e pela busca do interesse público. (peça 46, p. 32-34)

### Análise

10.2. A tese não vem sustentada por qualquer alegação que a comprove, e tampouco apontou-se qualquer elemento dos autos que a sustentaria. E ainda que procedente, a questão da boa-fé não tem relação com o mérito da irregularidade imputada aos recorrentes, embora se pudesse, nos termos do artigo 12, § 2º, Lei 8.443/1992 c/c artigo 202, §§ 2º a 6º, Regimento Interno/TCU, conceder novo e improrrogável prazo para os responsáveis recolherem o débito sem a incidência de juros de mora.

10.3. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação



## 11. Dificuldades operacionais

11.1. Os recorrentes Altemir Antônio Tortelli e Fetraf-Sul alegam que à época o MDA e a Fetraf-Sul contavam com reduzida equipe técnica e sem conhecimento jurídico das normas que disciplinavam os convênios. (peça

### Análise

11.2. A alegação não resta comprovada, e ainda que o fosse não teria repercussão sobre a condenação, por não se relacionar com seu mérito.

11.3. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## CONCLUSÃO

12. Da análise, conclui-se que:

a) não há que se falar em prescrição do débito, tendo em vista a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, consoante Súmula-TCU n. 282; e no tocante à pretensão punitiva, não se operou a prescrição decenal adotada por este Tribunal, tendo em vista que os recursos foram repassados em 22/11/2005 e a citação dos responsáveis se deu em setembro de 2015 (item 5);

b) a alegada possibilidade de alteração dos prazos previstos no convênio não justifica a celebração do convênio com prazos de execução inexequíveis, pois caberia ao responsável, diante da inexequibilidade dos prazos apresentados, exigir que fossem eles adequados à realidade, fazendo-se constar prazos razoáveis e exequíveis (item 6);

c) não procede a alegação de que a conduta do recorrente fundamentou-se em pareceres precedentes, tendo em vista que nenhum deles avaliou a exiguidade do tempo entre a celebração do convênio e sua execução, aspecto que caberia ao recorrente avaliar, resultando daí sua responsabilidade (item 7);

d) com a celebração do convênio, os recorrentes expressamente se comprometeram a obedecer os ditames da Lei 8.666/1993 e demais normativos pertinentes, não cabendo justificar a irregularidade sob o argumento de que não estariam submetidos à referida lei (item 8);

e) uma vez admitido que com os recursos do convênio realizou-se evento distinto daquele previsto no plano de trabalho, o desvio de finalidade da execução do convênio em questão ficou bem configurado na decisão recorrida, de modo que caberia aos recorrentes infirmar os fundamentos que levaram a tal conclusão. Em vez disso, limitam-se a reafirmar o que já alegado em suas alegações de defesa, o que não é suficiente para modificar o juízo condenatório desse Tribunal (item 9);

f) a alegação de boa-fé dos recorrentes, além de não se relacionar ao mérito da condenação, não vem sustentada por qualquer alegação ou elemento dos autos que a comprovem (item 10);

g) a alegação não resta comprovada, e ainda que o fosse não teria repercussão sobre a condenação, por não se relacionar com seu mérito (item 11).

12.1. Ante essas conclusões, deve-se **negar provimento** aos recursos.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar ciência da decisão aos recorrentes e demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 18/7/2017.

*(assinado eletronicamente)*

Emerson Cabral de Brito



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Recursos**

---

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 5084-9