

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 013.367/2015-3

Natureza(s): Recurso de reconsideração em tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

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)

Representação legal:

Claudismar Zupiroli (12.250 OAB/DF) e Maria Loiva de Andrade (8.264/OAB-SC), representando Altemir Antônio Tortelli e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul.

SUMÁRIO: CONVÊNIO. REALIZAÇÃO DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE OS RECURSOS, OS DOCUMENTOS E AS DESPESAS DECLARADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Altemir Antônio Tortelli e pela Fetraf-Sul – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (peças 32-40) contra o Acórdão 6.332/2016-1ª Câmara (peça 17), proferido em tomada de contas especial instaurada em razão da não aprovação das contas do Convênio MDA 145/2003, celebrado entre a mencionada federação e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2. O convênio, no valor de R\$ 263.470,00, sendo R\$ 14.200,00 a título de contrapartida, teve por objeto a capacitação de dirigentes, gestores, técnicos e trabalhadores na agricultura familiar envolvidos na produção, industrialização e comercialização de leite, com vigência estipulada de 22/12/2003 a 26/5/2004.

3. Mediante o mencionado acórdão, os recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados, solidariamente, em débito pelos valores repassados – R\$ 249.270,00, abatidos da quantia ressarcida de R\$ 128.121,41, em 20/10/2004, referentes a recursos não utilizados (peça 1, p. 116).

4. Os fundamentos desse acórdão podem ser extraídos do seguinte trecho de seu voto condutor:

“14. A ausência de nexo de causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos, no valor de R\$ 84.985,14, foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul.

15. É importante reforçar que a cláusula sexta do convênio e a legislação vigente à época, o art. 20 da IN/STN 01/97, determinavam a adoção de procedimentos formais de pagamento da despesa mediante cheque nominativo ou ordem bancária, tudo objetivando a identificação do credor. Ao adotarem procedimento contrário às normas, o gestor e a entidade impossibilitaram a identificação do destino dado às respectivas quantias.

16. Também foi verificado que R\$ 38.267,49 foram debitados da conta específica sem que fosse apresentada a documentação comprobatória das despesas.

...

18. Além disso, o Departamento de Polícia Federal – DPF contabilizou diversas inconsistências documentais nas listas de presença (vide acima) e pagamentos irregulares a terceiros, como realização de pagamentos

antes da emissão das notas fiscais, notas fiscais sem a indicação do número do convênio, contratação sem licitação, realização de gastos não previstos no plano de trabalho, locação de ônibus para transporte de dois capacitandos, pagamento de despesas de deslocamento mediante recibo do beneficiário, sem a apresentação de bilhete de passagem ou nota fiscal de abastecimento, e pagamentos a cooperativa de crédito, entre outras constatações.

19. *Assim, as ocorrências referentes aos documentos apresentados deixam também caracterizada a não comprovação da realização das despesas, do cumprimento do objeto e, conseqüentemente, da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.”*

5. Depois de propor o conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

“2.2. *Os relatórios de acompanhamento elaborados no âmbito do MAPA apontaram a execução parcial das ações (PR e RS) e a realização de metas fora da vigência (SC).*

2.3. *Do ponto de vista financeiro, identificou-se a realização de pagamentos em período fora da vigência do convênio, concluindo por impugnar despesas no valor de R\$ 116.745,14. Diante da não regularização da pendência, instaurou-se esta tomada de contas especial.*

2.4. *O processo foi revisto com base em relatório elaborado pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) contendo o resultado de busca e apreensão realizada na sede da Fetraf nos autos de inquérito policial. Em suma, constaram as seguintes ocorrências irregulares:*

a) autopagamentos, por meio de cheques nominativos à própria entidade com datas distantes daquelas das atividades a que estariam vinculados e mediante transferências da conta corrente específica do convênio para outras contas da Fetraf-Sul; em alguns casos, houve a apresentação de recibos de diárias, cujos beneficiários negaram, em depoimento, terem recebido, e recibos de serviços de transporte supostamente prestados pela própria entidade;

b) incoerência entre as datas de pagamentos e os comprovantes de despesas, com emissão de cheques em data anterior à da realização das despesas, bem como emissão de cheques em datas posteriores às dos recibos de diárias apresentados;

c) pagamento de diárias, com cobertura de gastos de hospedagem, a participantes residentes no mesmo Município da atividade;

d) incoerência nas datas dos bilhetes de passagem, que eram incompatíveis com as datas dos eventos;

e) pagamentos de diárias com valores diferentes sem justificativa;

f) pagamento de diárias para atividades sem lista de presença;

g) pagamentos desvinculados de recibos ou notas fiscais;

h) notas fiscais e recibos sem identificação do número do convênio;

i) inexistência de licitação;

j) despesas não contempladas no plano de trabalho, como locação de veículos e pagamento de tarifas bancárias;

k) não comprovação da contrapartida;

l) indicativo de montagem de listas de presença das atividades do convênio, evidenciadas por:

l.1) listas de presença de atividades realizadas na mesma data, em municípios distintos, assinadas pela mesma pessoa;

l.2) participação das mesmas pessoas em eventos simultâneos e de tempo integral, um custeado pelo convênio em tela e outro custeado por contrato de repasse celebrado com o MDA.

2.5. *Na conclusão da TCE, a Controladoria-Geral da União manifestou-se pela responsabilização solidária do Sr. Altemir Antônio Tortelli, Coordenador, e da Fetraf-Sul pela importância original de R\$ 249.270,00, abatida do ressarcimento dos recursos não utilizados efetuado em 20/10/2004, no valor de R\$ 128.121,41.*

2.6. *Regularmente citados, os responsáveis apresentaram alegações de defesa, as quais foram rejeitadas, acarretando a imputação de débito. Apenas a não realização de licitação não foi considerada como fundamento da irregularidade das contas, considerando se tratar a observância à Lei de Licitações por entidades privadas de questão polêmica na jurisprudência do TCU à época dos fatos.*

2.7. *Com relação à possibilidade de aplicação de multa, reconheceu-se a prescrição da pretensão punitiva, considerando o decurso de mais de dez anos, visto que os recursos foram repassados em 26/12/2003, o ajuste findou em 26/5/2004 e as citações ocorreram em agosto/setembro de 2015.*

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 41 – acolhido pelo Relator ad quem em despacho à peça 44 – concluiu por conhecer dos recursos, suspendendo-se o efeito dos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se aos processos de controle externo aplica-se o prazo de prescrição quinquenal (item 5);
- b) se a documentação encaminhada comprova a devida execução do convênio (item 6).

5. Preliminar – prescrição

5.1. Os recorrentes alegam que a prescrição alcançaria não apenas a pretensão punitiva (já reconhecida), mas também o débito imputado a eles, em vista de julgado do STJ. Nesse sentido, aduzem que:

a) segundo o Superior Tribunal de Justiça, a prescrição da instauração de tomadas de contas especial é de cinco anos; (peça 32, p. 3)

b) entre o término da vigência do convênio (26/5/2004) e a citação dos responsáveis por este Tribunal (agosto/setembro de 2015) transcorreram mais de dez anos; (peça 32, p. 3)

c) deve-se reconhecer a prescrição quinquenal, afastando-se, além da pena de multa, a devolução de valores; (peça 32, p. 3)

d) a prescrição decenal foi recentemente afastada pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.480.350), que decidiu que nas tomadas de contas em trâmite no TCU deve prevalecer o prazo de prescrição de cinco anos; (peça 32, p. 3-4)

e) o STJ, constitucionalmente competente para em última instância falar sobre a legalidade, fez a distinção entre “ação de ressarcimento” prevista na Constituição, a qual é imprescritível, e os procedimentos que visam a constituir o débito, como a tomada de contas Especial, cuja prescrição é de cinco anos; a primeira seria imprescritível porque o ônus da prova recai sobre o Estado; e a segunda, o ônus é atribuído ao particular; (peça 32, p. 4)

f) assim, o Acórdão-TCU n. 1441/2016-Plenário deve ser revisto, sob pena de judicialização de todas as decisões deste Tribunal; (peça 32, p. 4)

g) o STJ reconhece que a prescrição é de cinco anos e que atinge toda a tomada de contas e suas consequências (multa e ressarcimento ao erário), devendo este último ser buscado, se for o caso, na via Judiciária por meio de ação de ressarcimento; (peça 32, p. 6)

h) a prescrição quinquenal vem sendo reafirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Agravos de Instrumentos n. 0054144-94.2016.4.01.0000/DF, de 15/9/16 e 0046928-82.2016.4.01.0000/DF, de 6/9/16; (peça 32, p. 6)

i) no caso vertente, transcorreu o prazo de mais de dez anos entre a assinatura do convênio e a citação dos recorrentes, de modo que seja pelo prazo decenal, seja pelo transcurso de cinco anos (prazo estipulado pelo STJ e TRF da 1ª Região), já incidiu a prescrição da pretensão administrativa sobre todas as eventuais penalidades; (peça 32, p. 7)

j) resta demonstrando assim que em agosto/setembro de 2015, quando o Tribunal de Contas da União promoveu pela primeira vez a citação dos recorrentes para apresentar alegações de defesa, já havia incidido a prescrição administrativa, de modo que todas as decisões exaradas nos referidos autos são inválidas. (peça 32, p. 7)

Análise

5.2. O julgado do STJ (Recurso Especial n. 1.480.350-RS) invocado pelos recorrentes possui a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.

(...)

4. As “ações de ressarcimento” são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.

7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.

5.3. Tal como alegado pelos recorrentes, a decisão do STJ distingue a tomada de contas especial das ações de ressarcimento ao erário referidas no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, sob o entendimento de que o primeiro não constitui ação de ressarcimento, mas trata da “imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade”.

5.4. Tendo afastado a imprescritibilidade do âmbito de incidência da tomada de contas especial, o STJ depara-se com a questão do prazo prescricional aplicável, em relação à qual entende que, “em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99”.

5.5. Inicialmente, deve-se ressaltar, quanto à alegada submissão do TCU ao entendimento do STJ, que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que “não existe litispendência entre processo do TCU e outro versando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário. À luz do princípio da independência das instâncias, o TCU exerce sua jurisdição independentemente das demais, gozando de competências próprias, estatuidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica” (Acórdão 680/2015-Plenário). Assim, “não constitui impedimento à atuação do TCU a eventual existência de processo judicial, haja vista a independência das instâncias e a competência exclusiva do Tribunal para verificação de recursos federais. Somente a sentença proferida em juízo penal, negando a inexistência dos fatos ou afastando a sua autoria, tem o condão de repercutir no processo de competência do TCU” (Acórdão 1229/2010-2ª Câmara).

5.6. Além disso, observa-se que a decisão da 1ª Turma do STJ fundamentou-se na aplicação analógica do Decreto 20.910/1932 e da Lei 9.873/1999.

5.7. Entretanto, no âmbito dos debates que precederam o Acórdão 1441/2016-Plenário, este Tribunal assentou a improcedência da aplicação da analogia ao caso vertente; primeiro, pelo fato de o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal sujeitar a reserva legal o estabelecimento de prazo prescricional aplicável às ações de ressarcimento ao erário (“A lei estabelecerá os prazos de prescrição...”); segundo, por não haver lacuna legislativa, porquanto o artigo 205 do

Código Civil estabelece expressamente que “a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

5.8. Sob este entendimento, por meio da mencionada decisão, este Tribunal assentou que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”.

5.9. Ressalte-se que este entendimento foi aplicado ao caso vertente, uma vez que o Relator a quo afastou a aplicação da multa, “considerando o decurso de mais de 10 anos, visto que os recursos foram repassados em 26/12/2003, o ajuste findou em 26/5/2004 e as citações ocorreram em agosto/setembro de 2015” (peça 18, p. 2).

5.10. Ademais, a aplicação do Decreto 20.910/1932 e da Lei 9.873/1999 aos processos de controle externo já foi afastada em diversos julgados do TCU:

– O prazo quinquenal de prescrição estabelecido no Decreto 20.910/1932, cuja incidência vise a proteção do erário estadual em prejuízo do federal, afronta os princípios da igualdade e da autonomia dos entes da Federação. No que se refere às ações de ressarcimento à União relativas a débitos de outros entes federativos, prevalece a norma do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. (Acórdão 13193/2016-Segunda Câmara, Relatora: Ministra Ana Arraes)

– Não se aplica a prescrição intercorrente estabelecida na Lei 9.783/1999 à atividade de controle externo exercida pelo TCU, uma vez que difere da atividade de polícia administrativa desempenhada pelo Estado. (Acórdão 12475/2016-Segunda Câmara, Relator: Ministro Marcos Bemquerer)

– As disposições do art. 206 (prazos de prescrição), § 5º, da Lei 10.406/2002 (Código Civil) e da Lei 9.873/1999 (prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal) não são aplicáveis ao processo de controle externo desenvolvido pelo TCU. (Acórdão 3242/2015-Primeira Câmara, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

– Não se aplicam aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (Lei 9.873/1999), ou que disciplinam a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, (Decreto 20.910/1932). Com relação a cobrança de débito, são imprescritíveis as ações de ressarcimento em favor do erário. (Acórdão 825/2014-Segunda Câmara, Relator: Ministro José Jorge)

– As regras de prescrição da Lei 9.873/1999 não se aplicam ao exercício do poder punitivo por parte do TCU, por não ser norma regente da atividade de controle externo. (Acórdão 5865/2013-Primeira Câmara, Relator: Ministro Walton Rodrigues)

– A regra de prescrição para o exercício do poder punitivo pelo TCU é matéria sujeita à reserva legal, para a qual ainda não há lei específica. Diante da lacuna na Lei 8.443/1992, aplica-se aos processos de controle externo o prazo geral previsto no Código Civil, não o da Lei 9.873/1999, porquanto a atividade judicante do Tribunal não tem como fundamento o exercício do poder de polícia. (Acórdão 1683/2013-Plenário, Relator: Ministro Walton Rodrigues)

– Ante a inexistência de normativo específico acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, aplicam-se aos processos de controle externo as regras gerais do Código Civil, e não as da Lei 9.873/1999 e do Decreto 20.910/1932. No caso de atos irregulares praticados à luz do Código Civil de 1916, aplica-se a regra intertemporal do art. 2.028 do Código Civil de 2002. (Acórdão 828/2013-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

– Não são dirigidos às atividades de controle externo, exercidas por esta Corte, os dispositivos próprios da Lei 9.873/1999, porquanto estão a cuidar, especificamente, de prazos prescricionais de ações punitivas da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, não se aplicando, portanto, aos processos no âmbito desta Casa, decorrentes do exercício do controle externo. (Acórdão 709/2008-Plenário, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar)

– A prescrição quinquenal veiculada na Lei 9.873/1999 não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão. (Acórdão 49/2008-Primeira Câmara, Relator: Ministro Marcos Bemquerer)

5.11. Ante o exposto, conclui-se que o entendimento do STJ, no sentido de aplicar analogicamente o Decreto 20.910/1932 e o Lei 9.873/1999 aos processos de controle externo confrontam o entendimento firme e pacífico deste Tribunal, não apenas no tocante à inaplicabilidade de tais normais ao controle externo, como também à ausência de

lacuna normativa, uma vez que se aplica ao caso vertente o prazo prescricional de dez anos previsto na norma geral do artigo 205 do Código Civil.

5.12. Os recorrentes sustentam que o entendimento do STJ se aplicaria não apenas à possibilidade de aplicação de multa, mas também à imputação de débito aos responsáveis por parte deste Tribunal.

5.13. Também nesse ponto, a jurisprudência deste Tribunal é firme e pacífica, sendo inclusive objeto da Súmula n. 282: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

5.14. Este entendimento, por sua vez, teve como um de seus fundamentos o Mandando de Segurança n. 26.210/DF, no qual o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do writ, foi bastante explícito sobre seu entendimento, acolhido pelo Plenário daquela Corte, no sentido de que aos processos de tomada de contas especial aplica-se a referida parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal:

Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

5.15. Em acréscimo, citou doutrina de José Afonso da Silva, segundo o qual no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal “há uma ressalva ao princípio [da prescritibilidade]”, isto é, “nem tudo prescreverá”, mas “apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário”, tratando-se de “uma ressalva constitucional e, pois, inafastável” (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 673).

5.16. Assim, segundo o Supremo Tribunal Federal, o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal aplica-se às tomadas de contas especiais, estando estas, portanto, abrangidas no conceito de ações de ressarcimento ao erário referidos naquele dispositivo, as quais são imprescritíveis.

5.17. Ante todo o exposto, deve-se rejeitar a preliminar suscitada pelos recorrentes.

6. Documentação comprobatória da execução do convênio

6.1. Os recorrentes alegam que a documentação ora encaminhada comprovaria a devida execução do convênio. Nesse sentido, aduzem que:

a) os documentos anexos ao recurso permitem visualizar o cumprimento de pelo menos 51% das metas propostas no convênio n. 145/2003; (peça 32, p. 7)

b) anexam-se documentos comprobatórios da realização das atividades evidenciando o atingimento de 51,02% do objeto contratado; (peça 32, p. 7)

c) assim, considerando o princípio da busca da verdade real, bem como da boa-fé dos gestores, solicita-se a análise da documentação com uma visão global do projeto e foco no resultado alcançado; (peça 32, p. 8)

d) relativamente à meta 1, foi realizada uma atividade no município de Chapecó/SC, atingindo um público de 51 pessoas, sendo efetivamente gastos R\$ 15.113,28; (peça 32, p. 9)

e) relativamente à meta 2, foram realizadas duas atividades, em dois estados, atingindo um público de 89 pessoas, sendo efetivamente gastos R\$ 18.205,95; (peça 32, p. 9)

f) relativamente à meta 3, sessenta pessoas participaram do curso dos três estados que fazem parte do projeto, as quais assinaram a lista de presença, sendo efetivamente gastos R\$ 41.649,20; (peça 32, p. 10)

g) relativamente à meta 4, quarenta pessoas participaram do curso em dois estados que fazem parte do projeto, sendo efetivamente gastos R\$ 11.181,46; (peça 32, p. 10)

h) relativamente à meta 5, quarenta pessoas participaram do curso em dois estados que fazem parte do projeto, sendo efetivamente gastos R\$ 1.139,50; (peça 32, p. 11)

i) relativamente à meta 6, a atividade não foi realizada; (peça 32, p. 11)

j) relativamente à meta 7, 23 participaram do curso, sendo efetivamente gastos R\$ 47.137,41,20; (peça 32, p. 12)

l) através das demonstrações apresentadas é possível visualizar que a entidade executou 51,02% das atividades propostas no plano de trabalho, sendo passível de devolução somente o valor do recurso não aplicado, o que já foi objeto de ressarcimento, consoante reconhecido no acórdão recorrido, de modo que não há mais nada a ser ressarcido. (peça 32, p. 27)

Análise

6.2. Segundo reconhecido no acórdão recorrido, foi devolvido aos cofres públicos cerca de 51,4% (R\$ 128.121,41) dos recursos transferidos por força do convênio em questão. Nesse sentido é que os recorrentes procuram demonstrar a execução de pelo menos metade das metas previstas no convênio.

6.3. Para isso, apresentam farta documentação (peças 33 a 40), composta basicamente fichas de cadastro, recibos, cópia de cheques, notas fiscais, bilhetes de passagem, relações de pagamentos e extratos bancários. Em seu recurso, os recorrentes relacionam todos esses documentos.

6.4. Ocorre que após execução de mandado de busca e apreensão na sede da Fetraf-Sul, os documentos apreendidos foram minuciosamente analisados pela Polícia Federal (peça 1, p. 243-309; peça 2, p. 1-22), que identificou diversas irregularidades, as quais foram assim sintetizadas pelo Relator a quo (peça 18, p. 1-2):

- a) autopagamentos, por meio de cheques nominativos à própria entidade com datas distantes daquelas das atividades a que estariam vinculados e mediante transferências da conta corrente específica do convênio para outras contas da Fetraf-Sul; em alguns casos, houve a apresentação de recibos de diárias, cujos beneficiários negaram, em depoimento, terem recebido, e recibos de serviços de transporte supostamente prestados pela própria entidade;
- b) incoerência entre as datas de pagamentos e os comprovantes de despesas, com emissão de cheques em data anterior à da realização das despesas, bem como emissão de cheques em datas posteriores às dos recibos de diárias apresentados;
- c) pagamento de diárias, com cobertura de gastos de hospedagem, a participantes residentes no mesmo Município da atividade;
- d) incoerência nas datas dos bilhetes de passagem, que eram incompatíveis com as datas dos eventos;
- e) pagamentos de diárias com valores diferentes sem justificativa;
- f) pagamento de diárias para atividades sem lista de presença;
- g) pagamentos desvinculados de recibos ou notas fiscais;
- h) notas fiscais e recibos sem identificação do número do convênio;
- i) inexistência de licitação;
- j) despesas não contempladas no plano de trabalho, como locação de veículos e pagamento de tarifas bancárias;
- k) não comprovação da contrapartida;
- l) indicativo de montagem de listas de presença das atividades do convênio, evidenciadas por:
 - l.1) listas de presença de atividades realizadas na mesma data, em municípios distintos, assinadas pela mesma pessoa;
 - l.2) participação das mesmas pessoas em eventos simultâneos e de tempo integral, um custeado pelo convênio em tela e outro custeado por contrato de repasse celebrado com o MDA.

6.5. Ressalte-se que, não obstante a profusão de documentos encaminhados pelos recorrentes, o fundamento para a rejeição da prestação de contas foi precisamente “a ausência de nexo de causalidade entre os recursos do Convênio 145/2003 e as despesas declaradas na prestação de contas, bem como a inconsistência da documentação de despesa e das listas de presença apresentadas, caracterizando indícios de falsificação e ‘montagem’ de documentos, consoante detectado em ação do Departamento de Polícia Federal” (peça 18, p. 2).

6.6. Assim, uma vez que a própria documentação apresenta inconsistência e indícios de falsificação e montagem, caberia aos recorrentes argumentar no sentido de superar esses aspectos que impedem a plena aceitação da documentação em questão. Nesse sentido, ainda que verificada toda a correlação entre os documentos tal como sustentada pelos recorrentes, a inidoneidade dos documentos apresentadas permanece insuperada.

6.7. A fragilidade probatória dos documentos em questão é evidente, pois se constituem de inúmeros recibos de valor diminuto, supostamente emitidos em contrapartida ao pagamento em espécie após desconto de cheques emitidos em nome da própria entidade, procedimento que contraria as normais aplicáveis, conforme já registrado pela Unidade Técnica (peça 19, p. 7):

45. 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. Para garantir a comprovação do nexo causal entre os recursos federais repassados e a execução do objeto avençado, o art. 20 da In STN 1/1997 estabelecia o que segue:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa 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.

46. No ajuste em tela, os pagamentos de diárias, transporte e hospedagem não ocorreram diretamente com recursos do convênio, mas com recursos próprios da entidade que se utilizou, posteriormente, de reembolsos, os quais não têm respaldo legal.

6.8. *Ainda sobre esse ponto, anotou-se no voto condutor da decisão recorrida (peça 18, p. 2):*

14. A ausência de nexo de causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos, no valor de R\$ 84.985,14, foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul.

15. É importante reforçar que a cláusula sexta do convênio e a legislação vigente à época, o art. 20 da IN/STN 01/97, determinavam a adoção de procedimentos formais de pagamento da despesa mediante cheque nominativo ou ordem bancária, tudo objetivando a identificação do credor. Ao adotarem procedimento contrário às normas, o gestor e a entidade impossibilitaram a identificação do destino dado às respectivas quantias.

6.9. *Tampouco as notas fiscais apresentadas podem ser aceitas, porquanto, não obstante se fizerem acompanhar pelos respectivos recibos, sequer identificam o convênio a que se referem, informação que ganha ainda mais relevância na medida em que há informações nos autos de que entre 2003 e 2007 a Fetraf-Sul firmou dezessete convênios e contratos de repasse, conforme assentado no voto condutor do acórdão recorrido (peça 18, p. 4):*

26. A título de informação, observe-se que, no período de 2003 a 2007, a Fetraf-Sul recebeu mais de R\$ 5 milhões em recursos federais mediante a firmatura de 17 convênios e contratos de repasse. Atualmente, encontram-se em andamento neste Tribunal, além deste, a representação que trata dos respectivos relatórios do DPF (TC-021.092/2010-9) e oito processos de tomadas de contas especiais versando sobre irregularidades semelhantes. O TC-006.072/2013-5, que contém ocorrências idênticas às aqui relatadas, foi julgado pelo Acórdão 8118/2014-1ª Câmara, nos mesmos termos ora propostos, e mantido pelo Acórdão 7573/2015-1ª Câmara, que apreciou recurso de reconsideração.

6.10. *Assim, a fragilidade probatória dos documentos ora encaminhados impede sua aceitação, tendo em vista que as diversas irregularidades apontadas permanecem incólumes e injustificadas, razão pela qual se deve rejeitar a alegação.*

CONCLUSÃO

7. *Da análise, conclui-se que:*

a) este Tribunal possui firme jurisprudência que assenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário – conceito no qual se inclui as tomadas de contas especiais – e de prescrição decenal da pretensão punitiva, a qual, inclusive, já foi reconhecida no caso vertente (item 5);

b) a fragilidade probatória dos documentos encaminhados impede sua aceitação, tendo em vista que permanecem não elididos e injustificados diversas irregularidades apontadas (item 6).

7.1. *Ante essas conclusões, deve-se **negar provimento** ao recurso.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. *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 do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão aos recorrentes e demais interessados.” (Grifou-se).

6. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.

É o relatório.