



TC 036.041/2019-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

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

Advogado: Maria Loiva de Andrade (8.264 OAB/SC), representando a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (peça 13) e Altemir Antônio Tortelli (peça 27)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial -TCE instaurada por força do item 1.8.1 do Acórdão 8333/2019-TCU-1ª Câmara, relator ministro Augusto Sherman, *verbis*:

1.8.1. determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, mediante a autuação de quatro processos apartados, autorizando-se desde logo as citações dos responsáveis da forma como se segue:

(...)

1.8.1.3. Contrato de Repasse 177.176-47/2005:

a) Responsáveis solidários: Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00 – Coordenador Geral, no período entre 1/1/2003 a 31/10/2007) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60);

b) Ato impugnado: ausência de comprovação válida das despesas referentes ao Contrato de Repasse 177.176-47/2005, conforme assinaladas em planilhas extraídas do Inquérito Policial 68/2007-DPF/XAP/SC (peças 189/191);

c) Débito:

Valor Original (R\$)	Data da ocorrência
244.718,07	25/9/2006

Débito atualizado até 31/5/2019: R\$ 839.003,50 (peça 196)

d) Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único da Constituição Federal; arts. 20, 22 e 30 da Instrução Normativa STN 01/1997; Jurisprudência consubstanciada no Acórdão 9.301/2017 – TC 029.027/2015-2 – Ata 36/2017 – Primeira Câmara – Relator: Benjamin Zymler, consoante item 22 do seu voto condutor;

e) peças a serem anexadas: cópias das peças 154/156, 188/191, 198/200 e o presente acórdão;

HISTÓRICO

2. O Acórdão 8333/2019-TCU-1ª Câmara foi proferido nos autos do processo TC 021.092/2010-9, que trata originariamente de representação da Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC, apresentada ao TCU em 20/7/2010, juntamente com cópia de relatórios de investigação



referentes à apuração de irregularidades na execução de vários convênios e contratos de repasses celebrados entre a União e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul).

3. Naquele processo, dentre as ocorrências irregulares representadas, foram apontados, em relação ao Contrato de Repasse 177.176-47/2005, os seguintes pagamentos impugnados, que totalizam, em valores originais, R\$ 244.718,07:

a) despesas de autopagamentos (cheques emitidos em favor da própria entidade), no valor de R\$ 102.796,00 (peça 6), que violam o art. 20 da Instrução Normativa STN 01/1997;

b) despesas injustificadas, no valor de R\$ 105.597,98 (peça 7), em descumprimento ao art. 22 da IN/STN 01/1997;

c) despesa sem comprovação documental hábil, no valor de R\$ 36.324,09 (peça 8), em afronta ao art. 30 da IN STN 01/1997.

4. Conhecida a representação, promoveram-se, naqueles autos, diversas medidas preliminares, visando esclarecer o narrado na representação. Saneado o processo, concluiu-se que o procedimento policial-investigatório da Polícia Federal versa sobre a execução de dezessete convênios e contratos de repasse celebrados entre a União e a Fetraf-Sul, cujos desdobramentos, então acompanhados pela Secex/SC, apontaram para a instauração de tomada de contas especial ou para a devolução administrativa dos recursos repassados à conveniente. Contudo, permaneciam pendentes de exame as prestações de contas de quatro contratos de repasse, dentre eles o discutido neste processo (Contrato de Repasse 177.176-47/2005). Ante os indícios de irregularidades noticiados pela Polícia Federal que apontavam débito para o Erário, houve a prolação do Acórdão 8333/2019-TCU-1ª Câmara, determinando a conversão dos autos em tomada de contas especial, formação de quatro apartados e citação do Sr. Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Coordenador Geral, no período entre 1/1/2003 a 31/10/2007, e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60).

5. Assim, em cumprimento ao determinado no item 1.8.1 do Acórdão 8333/2019-TCU-1ª Câmara, foi realizada a citação Sr. Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Coordenador Geral, no período entre 1/1/2003 a 31/10/2007, e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60) para que, na forma especificada, apresentassem suas alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres do Tesouro Nacional o valor apontado (ofícios às peças 19-20 e 24-25). Após sucessivas solicitações de dilação de prazo (peças 28 e 32), os responsáveis apresentaram, por meio de seu procurador, defesa conjunta às peças 35-38.

EXAME DE MÉRITO

Da prescrição

6. Os responsáveis argumentaram que a primeira parcela do repasse se efetivou em 30/11/2005, tendo se passado quase quinze anos até a instauração da presente TCE, o que ofende os princípios constitucionais da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa, ante a dificuldade em reunir todas as provas necessárias para elucidar os fatos. Ademais, a repercussão geral do prazo prescricional referente às ações de ressarcimento ao Erário já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal - STF no Recurso Extraordinário 669069, com trânsito em julgado em 31/8/2016. O Tema 666 da sistemática de repercussão geral firmou tese no sentido de que são prescritíveis as demandas de reparação de danos à Fazenda Pública em decorrência de ilícitos civis. E mais, o STF sedimentou a questão da prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão do TCU na Sessão Virtual de 10 a 17/4/2020, tendo a Suprema Corte apreciado o tema 899 da repercussão geral, negando provimento ao recurso extraordinário 636886 e fixando a seguinte tese: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (peça 35, p. 4-9).

Análise

7. O RE 636.886/AL, mencionado pela defesa, não cuidou especificamente de prescrição no processo de controle externo em trâmite no TCU (que é similar ao processo de conhecimento regulado pelo Código de Processo Civil), mas tratou da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal. A jurisprudência que está se formando neste Tribunal é a de que a decisão havida do RE 636.886/AL não teria repercussão nos processos desta Corte de Contas, como pode se ver pelo excerto do Acórdão de Relação 6846/2020-TCU-2ª Câmara (relatora ministra Ana Arraes):

considerando que a apreciação pelo Supremo Tribunal Federal do Tema 899 da repercussão geral - "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" - teve como suporte fático a prescrição da pretensão executiva do título extrajudicial decorrente de decisões condenatórias do TCU, no âmbito do Poder Judiciário (Acórdão 1.482/2020 - Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues) , não alcançando, aparentemente, a tramitação dos processos de controle externo;

considerando, em todo caso, que, conquanto a Suprema Corte não venha a se alinhar ao posicionamento externado no parágrafo anterior, prevalece ainda neste Tribunal o entendimento no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282) , de modo que a concessão de efeitos prospectivos ao RE 636.886 é matéria ainda não pacificada, a depender de novo posicionamento do STF, provavelmente em sede de embargos de declaração opostos pela União, com o auxílio desta Casa (Acórdãos 6.473/2020 e 6.652/2020 da 1ª Câmara, rel. min. Benjamin Zymler) ;

8. E para melhor compreensão da matéria, transcreve-se também trecho do Voto do ministro relator Benjamin Zymler, que precedeu o Acórdão 6652/2020-TCU-1ª Câmara:

16. Isso porque a matéria decidida no RE 636886 ainda não transitou em julgado, até porque ainda não houve sequer publicação do inteiro teor do decism. Isso implica a possibilidade de serem manejados embargos de declaração, inclusive para a modulação dos efeitos da decisão.

17. A propósito do assunto, é preciso lembrar que o posicionamento até então vigente no STF era no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, na linha do MS 26.210-9/DF. Dessa forma, a concessão de efeitos prospectivos ao RE 636886 é ainda matéria passível de discussão, nos termos do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil, in verbis:

"§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica."

18. Sendo assim, cabe a manutenção da jurisprudência ainda vigente nesta Corte de Contas, baseada no próprio entendimento anterior do STF e assentada na Súmula TCU 282 - "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis"-, até que haja um pronunciamento definitivo sobre a matéria.

9. Também o Voto proferido no Acórdão 6.084/2020-TCU-1ª Câmara (relator ministro Benjamin Zymler) ajuda a sedimentar o entendimento sobre a questão:

20. Com relação ao citado RE 636.886/AL, ressalto que o STF fixou o seguinte enunciado para o Tema 899: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'. Não obstante essa respeitável decisão, ainda pairam diversas dúvidas sobre a matéria, pois é possível a conclusão de que a deliberação não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a cabo perante o Tribunal de Contas da União, mas sim da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal.

21. A decisão do STF versou sobre recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que negou provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra, assim ementado:

'EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE.

OCORRÊNCIA. 1. Para fins práticos, deve-se observar quando a Fazenda Pública foi intimada a providenciar o andamento do feito. Passados cinco anos sem diligências concretas, ocorre a prescrição intercorrente. Caso haja suspensão na forma do art. 40, da Lei n. 6.830/80, ocorre a extinção se o feito permanecer paralisado por mais de seis anos. 2. Na hipótese dos autos, houve o arquivamento sem baixa do processo em 12.08.1999 e até a data da sentença extintiva do feito em 05.06.2006, a Fazenda Nacional não apresentou nenhuma medida concreta quanto à localização do devedor ou de seus bens. Revela-se, portanto, inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente.'

22. No caso, a Fazenda Pública deixou a ação paralisada por mais de seis anos, o que ensejou a declaração de prescrição intercorrente no aludido caso concreto. Como se vê da leitura da ementa, a questão controversa em discussão naquela deliberação era unicamente a prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal.

23. Com base nessa possível interpretação, a matéria decidida no aludido feito não teria nenhuma repercussão de ordem prática e jurídica na presente tomada de contas especial, cujo título executivo extrajudicial ainda não se formou. Caso a AGU, na execução de eventual decisão condenatória proferida neste feito, deixe de adotar as medidas pertinentes dentro do prazo de cinco anos, aí sim haverá a aplicação da tese emanada no RE 636.886, com o reconhecimento da prescrição intercorrente da ação de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (a ação de execução fiscal), pela hipotética inação da Fazenda Pública.

24. Ainda que se interprete que a decisão do STF seja também aplicável à tramitação do processo de controle externo no âmbito do TCU, exsurtem outras diversas questões fundamentais para que esta Corte de Contas estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito e da pretensão punitiva, em particular qual seria o dies a quo (data de ocorrência do fato irregular ou data do seu conhecimento pelo TCU) e quais seriam as hipóteses de interrupção da prescrição.

25. Diante de todas as dúvidas ainda existentes sobre a decisão do STF no âmbito do RE 636.886, opto por aplicar ao caso em exame a jurisprudência do TCU então existente, que se fundamenta no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo.

10. Assim, como visto, a simples alegação de estar prescrita a pretensão do TCU de ressarcimento ao Erário, pelo longo decurso de prazo desde o fato gerador até a efetiva instauração da TCE, baseada no enunciado para o Tema 899 do STF, não pode ser acatada. Há, no entanto, que perquirir se o suposto longo prazo prejudicou a defesa dos responsáveis.

11. É verdade que os atos questionados neste processo foram praticados no período de 2005 a 2007 e o acórdão que converteu os autos em TCE somente veio a ocorrer em 2019. No entanto, tal lapso de tempo não veio a prejudicar a defesa, pois os responsáveis tinham conhecimento de que a execução das despesas de convênios e contratos de repasses com recursos federais estava *sub judice*, uma vez que a Polícia Federal, no âmbito do Inquérito Policial 0068/2007, havia efetuado busca e apreensão cumprindo mandado da Segunda Vara Federal de Chapecó/SC (Inquérito 2007.72.02.003002-3, autuado em 2/5/2007).

12. Sentença de 17/1/2019, da Juíza Federal Substituta, Heloisa Menegotto Pozenato, determinou a restituição à Fetraf-Sul dos objetos apreendidos em 8/11/2007 pela Polícia Federal, dentre os quais se destacam discos rígidos de computadores, discos compactos e diversos documentos pertencentes aos responsáveis (peça 42). Assim, o tempo decorrido não prejudicou o contraditório e a ampla defesa, uma vez que os documentos necessários à defesa sempre estiveram à disposição no âmbito da Justiça Federal e, mais recentemente, foram restituídos aos responsáveis, possibilitando apresentar com plenitude suas alegações de defesa.

13. Cumpre esclarecer, no entanto, que a pretensão punitiva do TCU, ou seja, a possibilidade de aplicação de multa aos responsáveis, está prescrita, tendo em vista que houve decurso de prazo superior a doze anos entre a data dos fatos irregulares, que ocorreram no exercício de 2006, e a citação em 2019, conforme o entendimento fixado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, relatoria do ministro Benjamin Zymler (utilização do prazo previsto no art. 205 do Código Civil). No entanto, os

débitos decorrentes dos ilícitos administrativos, não, uma vez que são imprescritíveis, conforme a jurisprudência pacificada desta Corte de Contas, exemplificada nos Acórdãos 232/2017-TCU-1ª Câmara (relator Bruno Dantas), 2.763/2019-TCU-2ª Câmara (relatora Ana Arraes), 952/2019-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues), 2.718/2019-TCU-2ª Câmara (relator Aroldo Cedraz), 899/2019-TCU-Plenário (relator Benjamin Zymler) e 469/2019-TCU-Plenário (relator Augusto Nardes).

Dos autopagamentos

14. Alegam os responsáveis que não há dúvidas quanto à realização dos eventos, conforme comprovam as listas de presença constantes dos autos e o constante acompanhamento pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A emissão dos cheques a título de autopagamentos se deu nos exatos valores para ressarcimento dos valores desembolsados pela própria entidade, destinados unicamente à concretização das metas previstas junto ao Poder Público (peça 35, p. 9-11).

15. Argumentam que os seminários e encontros eram realizados durante o dia, sendo que os agricultores se deslocavam até o local das atividades e retornavam às suas propriedades com o encerramento das tarefas previstas. Assim, a alimentação era feita coletivamente, geralmente fornecida por pessoa ligada à entidade sindical, e ao final de cada dia de atividades a Fetraf-Sul pagava as diárias aos agricultores, em moeda corrente, a fim de que pudessem pagar as despesas com alimentação e transporte. Assim, os recursos destinados ao auxílio dos agricultores eram desembolsados pela própria Fetraf-Sul e, posteriormente, era emitido cheque destinado a recompor seu caixa, se ressarcindo das despesas do evento. Por este motivo é que houve a emissão de cheques em favor da própria entidade (peça 35, p. 10).

15. Alegam também que, ao contrário do que é afirmado pela Polícia Federal, na maioria das vezes era inviável terceirizar as despesas com alimentação, pois os eventos eram realizados em pequenas comunidades, em lugares distintos e para um número reduzido (e muitas vezes incerto) de pessoas, além de que na maioria dos casos sequer havia restaurantes nas proximidades. Assim, era inviável a emissão de inúmeros cheques de diminuto valor a cada um dos participantes. (peça 35, p. 10).

16. Alegam que os recursos foram repassados seguindo cronograma de desembolso que observava a progressão no cumprimento das metas previstas e com a conclusão de cada meta prevista eram prestadas contas e liberados os valores relativos às parcelas subsequentes. Caso tivesse havido irregularidades sequer teriam sido desbloqueados os valores seguintes relativos ao contrato de repasse. Assim, enfatizam que a Fetraf-Sul estava prestando contas regularmente à entidade repassadora dos recursos, bem como que não foram constatadas quaisquer irregularidades nas contas prestadas ou na forma como eram realizados os pagamentos, uma vez que os recursos continuaram a ser disponibilizados nos termos previstos no cronograma de desembolso (peça 35, p. 11-13).

Análise

17. A emissão de cheques nominativos à própria contratada, por si só, é uma irregularidade, por afrontar o art. 20 da IN STN 01/1997, que assim estabelece:

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.

18. Além disso, os recibos vinculados a cada despesa eram sempre firmados antes da emissão de cada cheque, algumas vezes com diferença de meses. Há também recibos de sindicato vinculada à Fetraf-Sul para comprovação de serviço de transporte, recibos de ressarcimento de combustível

sempre no mesmo valor independente da distância, recibos de hospedagem de capacitandos que residem na mesma cidade de realização do evento, nota fiscal de abastecimento justificando dois pagamentos distintos do mesmo valor, comprovantes de despesas de deslocamento em desacordo com a data do evento e transferências para conta particular da Fetraf-Sul a título de reembolso de empresa de transporte (peça 6).

19. Na análise dos recibos firmados pelos participantes dos eventos e das datas de emissão dos cheques nominativos à Fetraf-Sul há enormes disparidades. Nas prestações de contas apresentadas à Caixa Econômica Federal - CEF, as datas de emissão dos cheques eram alteradas, para aparentar similitude com os recibos firmados. Além disso, nas prestações de contas não se informavam os beneficiários dos cheques, fazendo-se entender que o produto dos cheques destinava-se diretamente aos que firmaram os recibos, ocultando assim a irregularidade. O mencionado relatório da Polícia Federal traz inúmeros exemplos de recibos firmados em branco para formar um banco de documentos para serem utilizados de acordo com a conveniência da conveniente para prestar contas (peça 5, p. 28-30) e favorecendo a aprovação das prestações de contas parciais pelo órgão repassador.

20. Essas constatações fragilizam a alegação dos responsáveis de que os cheques eram emitidos para ressarcir os pagamentos de hospedagem, alimentação e deslocamento dos capacitandos, despesas essas de pequena monta aos participantes de eventos. À peça 6 consta a relação dos autopagamentos à Fetraf-Sul e, em que pese toda a argumentação ora apresentada, os responsáveis não trouxeram elementos que justifiquem as irregularidades ali apontadas.

21. Mesmo que a Fetraf-Sul tivesse *a priori* sacado em espécie os valores para, posteriormente, pagar os capacitandos, o entendimento consolidado desta Corte sobre a matéria é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio ou contratos de repasse contrariam não apenas os normativos legais vigentes, mas impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados (Acórdãos 997/2015-TCU-Plenário (relator Benjamin Zymler), 2.190/2015-TCU-2ª Câmara (relator André de Carvalho), 3.451/2015-TCU-2ª Câmara (relator André de Carvalho), 5.440/2015-TCU-1ª Câmara (relator José Mucio Monteiro), 5.678/2015-TCU-2ª Câmara (relator Marcos Bemquerer), 6.951/2015-TCU-1ª Câmara (relator Augusto Sherman) e 9.361/2015-TCU-2ª Câmara (relatora Ana Arraes)).

22. Conforme se extrai dos autos, os recursos federais foram transferidos, mediante cheques nominativos à própria entidade, diretamente da conta bancária vinculada ao convênio para a conta corrente de titularidade da Fetraf-Sul ou para outro destino não informado. Mesmo que se considere que todos os cheques nominativos à própria entidade tenham sido depositados na conta corrente de titularidade da Fetraf-Sul, torna-se impossível acompanhar a movimentação financeira do convênio. Portanto, se é certo que os recursos repassados entraram nos cofres da entidade, sendo transferidos para uma conta corrente de sua titularidade, a partir da qual eram feitos outros pagamentos da entidade, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados em benefício dos capacitandos, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento dos responsáveis. Tem-se, assim, a impossibilidade de reconhecimento do nexo de causalidade entre as ações supostamente executadas e os recursos federais transferidos à Fetraf-Sul.

23. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no manejo do dinheiro público, mas se faz necessário demonstrar que tal execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim. É que o objeto pode ter sido executado com recursos outros que não os valores oriundos do convênio, que permaneceriam sem a devida comprovação da destinação que lhes foi dada. Nesse sentido são os Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues), 2.206/2015-TCU-Plenário (relator José Mucio Monteiro), 3.698/2015-TCU-2ª Câmara

(relator Marcos Bemquerer), 4.478/2015-TCU-1ª Câmara (relator Bruno Dantas), 5.766/2015-TCU-1ª Câmara (relator Benjamin Zymler) e 8.932/2015-TCU-2ª Câmara (relator André de Carvalho).

24. Como as alegações ora trazidas aos autos pelos responsáveis não conseguiram justificar nem elidir a irregularidade apontada, no sentido de apontar o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas apresentadas na prestação de contas, a defesa, neste ponto, deve ser rejeitada.

Das despesas injustificadas e sem comprovação documental

25. Segundo os responsáveis, é incabível a alegação de que as despesas não foram comprovadas, uma vez que a cada etapa concluída os órgãos de controle e a CEF verificavam a regularidade das contas prestadas pela Fetraf-Sul. Ademais, as peças 6, 7 e 8 destes autos, quando analisadas em conjunto com os esclarecimentos ora prestados, evidenciam de forma discriminada que os valores objeto do contrato de repasse foram efetivamente utilizados no objeto inicialmente previsto. O cumprimento das metas consta expressamente nos relatórios que analisaram a prestação de contas (peça 4, p. 69 e 94), que declarou de forma expressa que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação, sem qualquer ressalva. Dessa forma, concluem que se houve alguma irregularidade quanto à falta de comprovação de determinada despesa, trata-se de mera irregularidade formal e não de fato (peça 35, p. 14-15).

26. Acerca da inexistência de processos licitatórios em determinadas contratações, a defesa alega que não é razoável exigir dos gestores da Fetraf-Sul, no ano de 2005, quando sequer havia a regulamentação da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, tamanha compreensão de institutos jurídicos afetos à Administração Pública. Não obstante isso, argumentam que a Fetraf-Sul, em respeito aos princípios que regem a Administração Pública, e em busca da melhor oferta que atendesse às necessidades municipais, sempre buscou a aferição dos melhores preços no mercado à época das contratações (peça 35, p. 15-19).

27. Argumentam também que, diante do reconhecimento pela CEF e pelo MDA de que o objeto do contrato foi integralmente cumprido, seria indevida a restituição das quantias pleiteadas aos cofres públicos, uma vez que tal providência resultaria em enriquecimento ilícito do Poder Público (peça 35, p. 20).

Análise

28. Os responsáveis não trouxeram elementos para justificar as irregularidades apontadas às peças 6, 7 e 8 dos presentes autos. A defesa ancorou seus argumentos no fato de que a concedente teria aprovado as prestações de contas apresentadas, tanto que os recursos vinham sendo liberados a cada etapa, após as respectivas aprovações. No entanto, pagamentos a pessoas jurídicas desacompanhados de notas fiscais ou amparados em recibos precários, bem como as despesas em desacordo com o plano de trabalho aprovado (peças 7 e 8), não tiveram adequadas justificativas nas alegações ora apresentadas.

29. As análises das prestações de contas pela concedente eram realizadas por meio de relações de pagamentos e listas de presença e não com base em todo o conjunto de informações, como os documentos carreados pela Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC e enviados a este Tribunal em forma de representação. Dessa forma, supostas aprovações de contas pelo órgão repassador não possuem o condão de fazer coisa julgada, podendo ser revistas quando fato novo se fizer presente, como o que ocorreu nos presentes autos. Nesse sentido são os termos dos contratos de repasse, que preveem, invariavelmente, que as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas deverão ser mantidos em arquivo à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação de contas pela contratante.

30. Nos documentos encaminhados pela representante há indícios de fraudes na realização dos cursos/encontros, uma vez que foram apontados diversos problemas com as listas de presença

dos eventos (peça 5, p. 37-51). Mas mesmo que se considere que de fato tenha havido a execução física do objeto, se não houver a comprovação de que os recursos para a consecução do objeto conveniado advieram integralmente do convênio sob análise, não há como aprovar as contas.

31. Como já mencionado, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

32. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara (relatora Ana Arraes), 1.449/2016-TCU-2ª Câmara (relatora Ana Arraes), 11.236/2015-TCU-2ª Câmara (relatora Ana Arraes), 11.222/2015-TCU-2ª Câmara (relator Augusto Nardes) e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara (relator Walton Alencar Rodrigues).

33. 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 que não havia regulamentação de aplicação da lei de licitações às entidades privadas. Segundo os responsáveis, tão somente após a edição da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, é que as entidades privadas sem fins lucrativos ficaram obrigadas à realização de licitação.

34. Ocorre, entretanto, que a redação do art. 27 da IN STN 1/1997, vigente 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.

35. 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.

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

37. Não procede também 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.

38. Desse modo, os documentos constantes do processo, bem como os argumentos ora trazidos pelos responsáveis, não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser rejeitadas as alegações de defesa dos responsáveis, condenando-os ao valor especificado no ofício citatório.

CONCLUSÃO

39. Em face da análise promovida nos itens 6-38 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Altemir Antônio Tortelli e pela Federação dos



Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

40. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé 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 sua condenação em débito. Quanto à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, não poderá ser aplicada ante a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme analisado no item 13 desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), na condição de Coordenador Geral da Fetraf-Sul no período entre 1/1/2003 a 31/10/2007, e condená-lo, em solidariedade, com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60), 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 das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Original (R\$)	Data da ocorrência
244.718,07	25/9/2006

Valor atualizado até 18/9/2020: R\$ 865,752.89

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

c) autorizar, caso requerido, o pagamento da dívida dos responsáveis em trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

d) encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório 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 cabíveis.

SecexAgroAmbiental, em 18 de setembro de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Leonir Bampi
AUFC – Mat. 3860-1



ANEXO 1 - Matriz de Responsabilização – TC 036.041/2019-0

Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Ausência de comprovação válida das despesas referentes ao Contrato de Repasse 177.176-47/2005 , conforme relatórios e planilhas constantes do Inquérito Policial 68/2007-DPF/XAP/SC (peças 5-8).	Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Coordenador Geral da Fetraf-Sul, e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60).	Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00 – Coordenador Geral da Fetraf-Sul, no período entre 1/1/2003 a 31/10/2007).	O dirigente não apresentou documentação válida para efeito de comprovar a execução das despesas contratadas; a entidade contratada responde solidariamente, conforme dispõe o subitem 9.2.1 do Acórdão TCU 2.763/2011-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Sherman).	A ausência de apresentação de documentação hábil ocasiona a irregularidade das contas e a consequente obrigação de recomposição do Erário.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude dos atos que praticou. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, considerada a circunstância que o cercava.