

TC 036.041/2019-0

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade Jurisdicionada: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul).

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

Advogada: Maria Loiva de Andrade (OAB/SC 8.264). Procurações às peças 13 e 27.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Contrato de Repasse. Realização de cursos de capacitação de agricultores familiares. Saques dos recursos em nome da entidade. Despesas injustificadas. Despesas indevidas e sem comprovação documental hábil. Citação. Apresentação de alegações de defesa. Não acolhimento. Ausência de nexos entre os recursos e o objeto. Não comprovação da regular aplicação dos recursos. Contas irregulares. Débito. Prescrição da pretensão punitiva disciplinada pelo Acórdão 1.441/2016 - Plenário. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Prescrição da “ação punitiva”. Lei 9.873/1999. Inocorrência. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recurso de Reconsideração (peça 63) interposto por Altemir Antônio Tortelli e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) contra o Acórdão 7.286/2021 – 1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 48).

1.1. A deliberação recorrida tem o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada em atendimento ao item 1.8.1 do Acórdão 8333/2019-1ª Câmara em face de irregularidades na comprovação das despesas relativas ao Contrato de Repasse Contrato de Repasse 177.176-47/2005, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representando pela Caixa Econômica Federal, e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), com o objetivo de promover ações de capacitação para o fortalecimento da agricultura familiar por meio da realização de seminário, cursos técnicos e elaboração de material para divulgação técnica e didática.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, em:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e §2 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, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, irregulares as contas do Sr. Altemir Antônio Tortelli e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

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

9.2. 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; e

9.3. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de 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.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em atendimento ao item 1.8.1 do Acórdão 8.333/2019-1ª Câmara por irregularidades na comprovação de despesas do Contrato de Repasse 171.176-47/2005, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FetraF-Sul), com o objetivo de promover ações de capacitação para o fortalecimento da agricultura familiar por meio da realização de seminário, cursos técnicos e elaboração de material para divulgação técnica e didática.

2.1. Os recursos foram creditados na conta bancária da Fetraf-Sul em 30/11/2005, no valor de R\$ 250.230,89. Além desse repasse, houve contrapartida de R\$ 38.980,00 e rendimentos de R\$ 1.531,44. As despesas totalizaram R\$ 283.247,47 e o saldo financeiro de R\$ 7.494,86 já foi restituído à União.

2.2. O citado Acórdão foi proferido no TC 021.092/2010-9, oriundo de representação da Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC, que encaminhou cópia de relatórios referentes à apuração de irregularidades na execução de 17 convênios e contratos de repasse entre a União e a Fetraf-Sul.

2.3. A Polícia Federal realizou exame em documentos de despesa e demais atos de pagamento de cada ajuste. Os documentos foram recolhidos na sede da Fetraf-Sul com base em mandado de busca e apreensão expedido pelo Juízo da 2ª Vara Federal de Chapecó.

2.4. Entre 2003 e 2007, a Fetraf-Sul recebeu mais de R\$ 5 milhões em recursos federais por meio dos ajustes em questão, cuja maioria teve por objetivo a realização de atividades de capacitação de agricultores. Este Tribunal apreciou os indícios mencionados nos relatórios da autoridade policial, o que resultou na instauração de 11 tomadas de contas especiais pelos órgãos concedentes, na assinatura de 2 termos de confissão de dívida pela Fetraf-Sul e formalização de 4 TCEs apartadas, dentre estas a do presente processo.

2.5. No tocante ao Contrato de Repasse 171.176-47/2005, o relatório impugnou despesas no total de R\$ 244.718,07 (peça 5, p. 52), conforme discriminado nas tabelas constantes às peças 6-8, classificando-as nas seguintes modalidades:

a) despesas de autopagamentos, no valor de R\$ 102.796,00, por violarem a disciplina legal então aplicável (art. 20 da Instrução Normativa STN 01/1997): os recursos foram sacados da conta do ajuste mediante cheques nominais, ou transferências, à própria entidade (peça 6);

b) despesas injustificadas, no valor de R\$ 105.597,98, por não terem vinculação com o objeto e o plano de trabalho, bem assim por terem destinatários sem vinculação regular com as atividades, ou com as datas e/ou locais das atividades indicados, contrariando o art. 22 da IN/STN 01/1997 (peça 7);

c) despesas indevidas ou sem comprovação documental hábil, no valor de R\$ 36.324,09, em infração ao art. 30 da IN STN 01/1997, compostas por pagamentos a favorecidos não identificados ou identificados apenas por meio do preenchimento do relatório na prestação de contas sem comprovação correspondente; saques registrados no extrato bancário, porém sem documentação comprobatória; transferências à Fetraf-Sul ou a sindicatos; e, pagamento de tarifas bancárias (peça 8).

2.6. O Tribunal imputou a responsabilidade solidária pelo débito à Fetraf-Sul e ao Sr. Altemir Antônio Tortelli, este, Coordenador Geral entre 1/1/2003 e 31/10/2007, por ter estado sob sua atribuição direta as despesas impugnadas e por lhe competir apresentar documentos comprobatórios hábeis.

2.7. O Acórdão 8.333/2019-1ª Câmara (peça 11) ordenara a citação sob o fundamento da ausência de comprovação válida das despesas referentes ao Contrato de Repasse 171.328-47/2005, conforme assinalado em planilhas extraídas do Inquérito Policial 68/2007-DPF/XAP/SC, das quais foram encaminhadas cópias aos responsáveis, bem como do relatório.

2.8. A SecexAgroAmbiental procedeu ao exame dos argumentos de defesa e propôs rejeitá-los. Por conseguinte, propôs que as contas fossem julgadas irregulares e os responsáveis condenados ao pagamento de débito de R\$ 244.718,07 (valor original), na data de 25/9/2006. Deixou de propor aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a prescrição da pretensão punitiva do TCU (peça 43).

2.9. Por sua vez, a representante do Ministério Público de Contas, Procurador-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu parcialmente da unidade técnica, acrescentando proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 47).

2.10. Em abril de 2021, a 1ª Câmara emitiu o Acórdão 7.286/2021, pelo qual julgou irregulares as contas do Sr. Altemir Antônio Tortelli e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul e condenou-os a pagar, solidariamente, a quantia lá especificada (peça 48).

2.11. Em face do referido acórdão condenatório, os responsáveis condenados interpuseram o Recurso de Reconsideração (peça 63) que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado (peças 64/65), propondo conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul e por Altemir Antônio Tortelli, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 7.286/2021-TCU-1ª Câmara, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

3.1. O Ministro Jorge Oliveira conheceu do recurso, na forma proposta por esta Serur (peça 68).

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso analisar se:

a) ocorreu a prescrição da “ação punitiva” (que abrange as pretensões punitiva e ressarcitória) disciplinada pela Lei 9.873/1999 (peça 63, p. 4-8);

b) não houve os autopagamentos apontados pela autoridade policial (peça 63, p. 8-11);

c) não houve despesas sem comprovação nem pagamentos irregulares (peça 63, p. 11/12);

- d) houve procedimentos licitatórios (peça 63, p. 12-17); e
- e) haverá enriquecimento ilícito da União (peça 63, p. 15 e ss).

5. Da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento

5.1. A defesa afirma que a distribuição da presente Tomada de Contas Especial se deu em 7/12/2019, sendo que o Contrato de Repasse fora firmado em 2005, quase dezesseis anos antes do início do procedimento pelo TCU. Assim, requer que seja analisado o transcurso de prazo prescricional quinquenal existente entre a disponibilização dos valores provenientes do Contrato de Repasse e a instauração desta TCE, nos termos do entendimento do Superior Tribunal de Justiça firmado neste julgado:

Resp: 1480350 RS 2014/0142962-8, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 05/04/2016, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/04/2016.

5.2. Transcreveu a ementa dessa decisão na petição recursal (peça 63, p. 6-8).

5.3. Ademais, requer o reconhecimento da prescrição por se tratar de matéria de ordem pública, nos termos das decisões do STJ e do STF junto ao REsp 1480350/RS e RE 636.886 (Tema 899), respectivamente.

Análise

5.4. No exame da prescrição, esta Secretaria de Recursos (Serur) tem adotado os entendimentos detalhados na peça 75, que contém os estudos e pronunciamentos anteriores da Secretaria sobre a matéria, contemplando inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal assentado nos autos da ADI 5509, Relator Ministro Edson Fachin, que é posterior ao julgamento do RE 636.886. Naquela peça constam as premissas que serão utilizadas neste exame, a saber:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição de fixar prazo ao Tribunal de Contas para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito.

d) sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

Análise pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário:

5.5. Por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, o TCU uniformizou a sua jurisprudência em relação à prescrição da pretensão punitiva (*estricto sensu*), tendo definido que se aplica a regra geral do Código Civil, art. 205, que estabelece o prazo prescricional de **dez anos**, iniciando-se na data da irregularidade sancionada (CC, art. 189) e interrompendo-se na data do ato que ordenar a citação ou a audiência ou a oitiva da parte.

5.6. Entre as razões justificadoras da adoção dessa regra geral, cabe destacar a sua natureza abrangente, a incidir sobre casos de pretensão sem prazo prescricional específico estabelecido em lei, como o que se apresenta aqui.

5.7. Neste caso, a irregularidade consiste na “ausência de comprovação válida da execução das despesas contratadas, referentes ao Contrato de Repasse 177.176-47/2005, conforme assinalado em planilhas extraídas do Inquérito Policial 68/2007-DPF/XAP/SC (peças 5-8), impondo dano ao erário de R\$ 244.718,07, na data de **25/9/2006**” (peça 14).

5.8. As citações dos responsáveis foram ordenadas pelo Acórdão 8333/2019-1ª Câmara, proferido em **20/8/2019** (peça 16), mais de doze anos após a data da irregularidade sancionada, restando evidenciada a prescrição da pretensão punitiva (*estricto sensu*) do TCU, reconhecida pelo relator do acórdão recorrido, em consonância com o entendimento fixado no Acórdão 1441/2016 - Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler)” (peça 49).

Análise pelo regime da Lei 9.873/1999

5.9. A Lei 9.873/1999 em seu art. 1º, *caput*, estabelece o prazo prescricional de cinco anos da “ação punitiva” da Administração Pública Federal, nestes termos:

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, **contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado**”.

5.10. Para a aplicação dessa Lei, analisar-se-á o prazo quinquenal à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal assentado na decisão da ADI 5509, constante da peça 75 deste processo, tendo em vista o pronunciamento do titular desta unidade técnica no TC 013.393/2017, também constante daquela peça, do qual se transcreve a parte aplicável a este caso, como segue:

[...]

8. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

9. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.

10. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) “A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, ‘Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’”;

b) “Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei”.

11. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações – tal como na hipótese do processo em análise.

12. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que “o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno”.

13. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) no caso de omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “Finalmente, **deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade** nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como **nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial**” [negritos acrescidos];

[...]

5.11. Neste caso, a irregularidade, como visto, consiste na “ausência de comprovação válida da execução das despesas contratadas, referentes ao Contrato de Repasse 177.176-47/2005, conforme assinalado em planilhas extraídas do Inquérito Policial 68/2007-DPF/XAP/SC (peças 5-8), impondo dano ao erário de R\$ 244.718,07, na data de **25/9/2006**” (peça 14).

5.12. Com efeito, a Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC encaminhou a esta Corte de Contas “um DVD contendo cópia dos relatórios de análise de 17 convênios firmados entre a União e a FETRAF-SUL, tendo em vista a constatação de inúmeras irregularidades”. Em **2/2/2010**, a unidade técnica do Tribunal autuou o material como Representação (peça 1, p. 1 do TC 021.092/2010-9).

5.13. Assim, o quinquênio prescricional começou a fluir a partir de **2/2/2010**, data em que a Corte de Contas tomou conhecimento da irregularidade. Depois disso, a unidade técnica expediu diligências a diversos órgãos, em **setembro de 2010**, para que apresentassem os documentos e informações requeridos (peça 1, p. 142 e ss; peças 2 e 3 do TC 021.092/2010-9), providência que se enquadra na categoria de “ato inequívoco que importa apuração do fato”, prevista no art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999, como causa de interrupção da prescrição. Portanto, resta afastada a hipótese do art. 1º, *caput*, dessa Lei.

Prescrição intercorrente: § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999

5.14. Se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho, ocorre a chamada “prescrição intercorrente” (§ 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999).

5.15. Existe correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção do art. 2º. Se houver interrupção por qualquer daquelas causas, o processo não poderá ficar inativo, sem impulso relevante, por mais de três anos. Esse prazo é específico, afastando-se tanto o geral de cinco anos quanto o especial, da lei penal (art. 1º, § 2º). Tem por fim imprimir eficiência e celeridade às apurações administrativas, de modo a evitar que o processo fique paralisado por um triênio, sob pena de ocorrer a “prescrição”.

5.16. No caso, a partir das diligências promovidas em **setembro de 2010**, o processo desenvolveu-se regularmente.

5.17. Em **agosto de 2011**, por meio do Acórdão 6395/2011 – 1ª Câmara, o Tribunal determinou aos Ministérios envolvidos que efetuassem o reexame das prestações de contas dos Convênios lá

indicados, entre outras medidas (peça 3, p. 59-60, do TC 021.092/2010-9). Em **fevereiro de 2014**, por meio do Acórdão 456/2014 – 1ª Câmara, reiterou aos órgãos envolvidos as determinações constantes dos itens 1.6.1.1 e 1.6.1.2. do Acórdão 6395/2011-1ª Câmara, fixando-lhes o prazo de sessenta dias para informar as medidas adotadas em relação aos convênios lá indicados (peça 73). Esse prazo foi prorrogado por mais sessenta dias (peça 98). Em **fevereiro de 2016**, determinou à Superintendência Nacional de Transferências de Recursos Públicos da Caixa Econômica Federal que, no prazo de quinze dias, em caráter improrrogável, lhe encaminhasse cópia digitalizada da íntegra dos processos de prestação de contas dos Contratos de Repasse que especifica, entre eles o de que trata o presente processo (peça 140). Em **março de 2018**, determinou à Secex/SC que fizesse o confronto dos relatórios encaminhados pela Polícia Federal com a documentação relativa aos Contratos de Repasse 156.339-63, 171.328-44, 177.176-47 e 184.088-13 constante do processo (peça 175). Em **agosto de 2019**, por meio do Acórdão 8.333/2019 – 1ª Câmara, decidiu considerar procedente a Representação, determinar a conversão do processo (TC 021.092/2010-9) em tomada de contas especial, mediante a autuação de quatro processos apartados, e autorizar desde logo as citações dos responsáveis da forma lá predefinida (peça 202).

5.18. Ante a sequência de atos descrita acima, vê-se que o processo não ficou paralisado. Ao contrário, desenvolveu-se regularmente até o julgamento ocorrido em **abril de 2021** (peça 48). Assim, resta afastada também a prescrição do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999.

6. Dos autopagamentos

6.1. A defesa afirma que os seminários e cursos eram realizados durante o dia. O agricultor se deslocava até o local das atividades retornando à sua propriedade com o encerramento das tarefas previstas. Assim, a alimentação era feita coletivamente, fornecida por pessoa ligada à entidade sindical. Ao final de cada dia a FETRAF pagava a diária ao agricultor, em moeda corrente, para que pudesse pagar as despesas com alimentação e transporte. Assim, os recursos destinados ao auxílio dos agricultores eram desembolsados pela própria FETRAF que emitia cheque destinado a recompor seu caixa, ressarcindo-se das despesas do evento, por esse motivo houve a emissão de cheques em favor da própria FETRAF em data posterior. É que no dia do evento ela disponibilizava os valores destinados ao auxílio dos agricultores e, posteriormente, se ressarcia com a emissão dos valores em seu favor (peça 63, p. 9).

6.2. Ao contrário do que é afirmado pela autoridade policial, 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 de pessoas, além de que na maioria dos casos sequer havia restaurantes nas proximidades (peça 63, p. 9).

6.3. Não há dúvidas acerca da realização dos cursos. As listas de presença em posse desse Egrégio Tribunal comprovam categoricamente sua concretização. A isso soma-se o fato de que o Ministério do Desenvolvimento Agrário acompanhava constantemente o desempenho das metas estipuladas como condição de desembolso dos valores previstos (peça 63, p. 9).

6.4. Assim, a emissão dos cheques a título de “autopagamentos” se deu nos exatos limites dos termos aqui expostos, sendo descabida a alegação de que houve captação ilícita de dinheiro público, uma vez que o valor era a título de ressarcimento pelos valores desembolsados pela própria entidade, destinados unicamente à concretização das metas pactuadas com o Poder Público. Era inviável a emissão de inúmeros cheques de diminuto valor a cada um dos participantes. Os cursos foram realizados, as pessoas foram capacitadas e houve a efetiva prestação de contas. Foi demonstrado o cumprimento de todas as metas previstas, sendo que os valores intitulados de autopagamentos se destinavam unicamente ao ressarcimento das despesas que a FETRAF teve com a realização dos eventos (peça 63, p. 9/10).

6.5. Os recursos foram liberados em 30/11/2005. O programa tinha Cronograma de Desembolso que regia o desbloqueio dos recursos conforme o cumprimento das metas previstas.

Assim, a cada meta concluída eram prestadas contas e liberados os valores das parcelas subsequentes, como previsto no Cronograma de Desembolso. É inquestionável que a FETRAF vinha atuando de forma regular, pois, caso contrário, os valores seguintes não seriam desbloqueados (peça 63, p. 10).

6.6. Caso houvesse qualquer irregularidade quanto ao descumprimento das obrigações assumidas no contrato de repasse, falha na execução das metas, aplicação irregular de parcela já recebida, ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atraso injustificado ou prática atentatória aos princípios administrativos, a Caixa Econômica Federal (CEF) ou os órgãos de controle teriam tomado as medidas cabíveis para fazer cessar a ilegalidade. A forma como estavam sendo executados os pagamentos não foi objeto de impugnação em momento algum por tais órgãos ou pela CEF, sendo inadmissível [fazê-lo] quase 16 anos depois. Portanto, a FETRAF estava prestando contas regularmente à entidade repassadora dos recursos e não foram constatadas quaisquer irregularidades nas contas ou na forma de realização dos pagamentos, visto que os recursos continuaram a ser disponibilizados como previsto no Cronograma de Desembolso.

6.7. Não há que se falar em irregularidade quanto à forma em que foram efetivadas as movimentações financeiras, pois cada passo tomado pela entidade recebedora dos recursos foi devidamente justificado perante os órgãos de controle e a Caixa Econômica Federal, tendo sido analisadas as movimentações financeiras e atestada sua regularidade. Se os desembolsos feitos pela FETRAF tivessem sido objeto de impugnação em momento oportuno, certamente teriam sido adotadas as providências necessárias à sua adequação.

6.8. A FETRAF e seus gestores cumpriram o objeto do convênio, prestando contas regular e periodicamente aos órgãos públicos, que nunca questionaram os meios utilizados pela entidade, não podendo agora serem condenados pela forma como foram formalizadas as despesas dos eventos. Deve-se levar em conta que a entidade é gerida por agricultores que, à época, não tinham experiência em gerir recursos públicos, devendo haver tolerância quanto à forma em que foram apresentados os documentos.

6.9. Não se trata de despesas irregulares, mas tão somente de irregularidade na forma utilizada para realizar as movimentações financeiras. A responsabilização, neste caso, seria medida que colocaria os particulares em posição de garantidores dos deveres próprios do Poder Público, em hipótese de responsabilidade civil totalmente impensável no ordenamento jurídico pátrio.

6.10. Além disso, é incontroverso que a realidade dos agricultores familiares se modificou para melhor após a sua capacitação e dos educadores, melhorando a vida no campo e promovendo a dignidade das famílias rurícolas que sobrevivem em regime de economia familiar (peça 63, p. 11).

Análise

6.11. A Delegacia de Polícia Federal de Chapecó/SC apontou os autopagamentos em questão de forma detalhada em planilha que se encontra à peça 6.

6.12. Com efeito, por ocasião da resposta à citação, os responsáveis ora recorrentes apresentaram argumentos de defesa com o intuito de descaracterizar tal irregularidade. O cotejo entre a peça de defesa anterior (peça 35, p. 9-13) e a do recurso sob exame (peça 63, p. 8-11) permite observar que as razões apresentadas nesta via recursal são substancialmente idênticas àqueles argumentos.

6.13. Tais argumentos foram objeto de análise na instrução de mérito adotada como relatório e fundamento do acórdão recorrido (peça 50). Assim, é importante transcrevê-la aqui, como segue:

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 congêneres custeada com recursos públicos, o que obsta a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos repassados [...].

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. [...].

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.

6.14. Desta vez, ao se utilizarem do instrumento recursal adequado, conforme previsto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU, os recorrentes não apresentam qualquer elemento novo capaz de abalar os fundamentos da decisão recorrida, no tocante à irregularidade dos autopagamentos.

6.15. Neste contexto, importa ressaltar o seguinte registro constante do voto condutor do Acórdão recorrido (peça 49):

20. A ausência de nexo de causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos (R\$ 102.796,00) foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul. [...].

[...]

25. Restou, portanto, inviável estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos, o objeto executado, a documentação de despesa exibida e as informações lançadas na prestação de contas. Por conseguinte, os responsáveis deixaram de dar cumprimento à obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos no objeto pactuado, como estatuído no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 93 do Decreto-lei 200/67.

6.16. A questão é que sem o estabelecimento do citado nexo de causalidade não há como saber, com razoável grau de segurança, qual o destino dado aos recursos federais, visto que foram sacados da conta específica do Contrato de Repasse 177.176-47/2005, mas não para pagar despesas com credores devidamente identificados, e sim em favor da própria entidade participante desse Contrato, em desrespeito ao normativo aplicável – o art. 20 da IN STN 01/1997.

6.17. Dessa forma, sem a devida comprovação de que esses recursos federais tenham sido aplicados na finalidade específica prevista no Contrato de Repasse, cabe a presunção de que houve desvio e dano ao erário federal, a justificar a imputação do respectivo débito aos responsáveis, neste caso, em razão da ocorrência de “b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial” e “c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico” (art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992), conforme indicado no dispositivo do acórdão recorrido.

6.18. Pelo exposto, deve-se rejeitar os argumentos apresentados neste ponto.

7. Das despesas sem comprovação e dos pagamentos irregulares

7.1. A defesa reafirma que cada etapa do desembolso se condicionava à prestação de conclusão das etapas anteriores, sob pena de não liberação do crédito bloqueado na conta da FETRAF. Assim, não cabe alegar que as despesas não foram comprovadas, pois a cada etapa concluída os órgãos de controle e a CEF verificavam a regularidade das contas prestadas (peça 63, p. 12).

7.2. Ademais, as peças 6, 7 e 8, objeto de questionamento, quando analisadas em conjunto com os presentes esclarecimentos, evidenciam de forma discriminada que os valores do contrato de repasse foram efetivamente utilizados no objeto inicialmente previsto. Se existe alguma irregularidade quanto à falta de comprovação de determinadas despesas, é imperioso reconhecer que se trata de mera irregularidade formal e não de fato. Defendem que o fato deve se sobrepor à norma, tendo em conta que a FETRAF cumpriu integralmente o acordado junto ao Poder Público.

Análise

7.3. A Delegacia de Polícia Federal de Chapecó/SC considerou irregular os pagamentos e as despesas em questão, que perfazem um total de R\$ 105.597,98 e R\$ 36.324,09, respectivamente, conforme apontamentos da autoridade policial constantes nas tabelas às peças 7 e 8.

7.4. A instrução de mérito da unidade técnica (peça 43), adotada como relatório/fundamento do acórdão recorrido (peça 50), analisou os elementos de defesa então apresentados em face dessa irregularidade e os rejeitou, nos termos abaixo transcritos.

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.

[...]

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.

7.5. Desta vez, as razões apresentadas pelos recorrentes não enfrentam as inúmeras e diversas irregularidades em pagamentos e despesas apontadas pela autoridade policial, tendo esta indicado evidências para cada uma nas tabelas de **peças 7 e 8**. Em vez disso, a defesa repete os argumentos que apresentara em resposta à citação, na fase da instrução processual (peça 35, p. 13-15).

7.6. Assim, não há razão que justifique a reforma do acórdão em relação ao ponto em questão.

8. Da falta dos procedimentos licitatórios

8.1. A defesa afirma não ser razoável exigir dos gestores da FETRAF, no ano de 2005, quando sequer havia a regulamentação da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, tamanha compreensão de institutos jurídicos afetos à Administração Pública. Não obstante isso, a FETRAF, 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. Diz que “A informação é incontroversa, porquanto é mencionada pelo próprio relatório policial que deu base ao presente procedimento (peça 5)” [peça 63, p. 15].

Análise

8.2. A autoridade policial apontou a irregularidade em questão no relatório em que expõe o resultado da análise dos objetos apreendidos na sede da Fetraf-Sul (peça 5, p. 33-37). Cabe destacar desse relatório os parágrafos a seguir:

4.12. Contratação sem licitação

Em sendo o contrato de repasse uma espécie de convênio, as contratações de serviços devem ocorrer conforme dispõe o Art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.504/2005, in verbis: [...].

Como visto, a FETRAF-SUL, na qualidade de conveniente, deveria ter realizado licitação na modalidade de pregão eletrônico ou, do contrário, justificar a impossibilidade de adoção desse procedimento. Ao invés disso, preferiu contratar entidades com as quais possuía algum vínculo, como nos casos da APACO e do DESER comentados no item anterior.

A inexistência de licitação permitiu, também, a contratação de empresas como a GRAFOPEL INDÚSTRIA GRÁFICA, AUTOPOSTO TRIÂNGULO LTDA e CONEXÃO B ASSESSORIA E PUBLICIDADE, as quais, no ano de 2006, prestaram serviços para a campanha eleitoral de DIRCEU LUIZ DRESH, dirigente da FETRAF-SUL que, naquele ano, elegeu-se Deputado Estadual por Santa Catarina.

[...]

Note-se que os pagamentos a essas empresas ocorreram em maio de 2006, justamente o ano das eleições gerais, com exceção do pagamento à GRAFOPEL, que foi realizado no final de dezembro de 2005.

Obviamente, a contratação, pelo conveniente, de empresas que também prestaram serviços para a campanha eleitoral de determinado candidato não é, por si só, uma irregularidade.

Entretanto, considerando que o candidato era dirigente da entidade conveniente e, sabendo-se como são os financiamentos e os gastos de campanha no Brasil, isso tudo, no mínimo, é suficiente para envolver essas contratações com uma sombra de suspeição.

Justamente para evitar a falta de transparência dos critérios utilizados pela FETRAF-SUL para a contratação de empresas para a execução do contrato de repasse é que se deveria ter realizado licitação [destaque acrescido].

[...]

8.3. A alegação de que a Fetraf, em respeito aos princípios que regem a Administração Pública, sempre buscou aferir os melhores preços para as suas contratações, não condiz com a realidade que se apreende dos presentes autos. Em vez disso, o que se observa, diante do relato do único caso de “licitação” realizada, é que esta não pode ser considerada válida. Isso porque os orçamentos de três empresas anexados à cópia do cheque não estão assinados pelos representantes delas, conforme apontado no item 4 da tabela à peça 7.

8.4. Licitação – como se aprende com o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello – deve atender a três exigências públicas impostergáveis:

proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5º e 37, *caput*) – pela abertura de disputa do certame; e, finalmente, obediência aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, *caput*, e 82, V, da Carta Magna. [*In Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. Pág. 333].

8.5. No caso, à exceção da contratação em que foram apresentados três orçamentos discutida acima, a Fetraf-Sul realizou diversas contratações sem licitação, de entidades que em muitos casos mantinham alguma ligação com a contratante, segundo consta na tabela à peça 7.

8.6. Portanto, o argumento deve ser rejeitado neste ponto.

9. Do enriquecimento ilícito da União

9.1. Segundo a defesa, “Não é crível se questionar a cristalina boa-fé dos gestores públicos, da FETRAF e de seus gestores quanto às contratações e despesas realizadas, tendo em conta que o objeto do contrato foi integralmente cumprido” (peça 63, p. 15 e ss).

9.2. Afirma ser indevida a restituição das quantias pleiteadas aos cofres públicos, uma vez que tal providência resultaria em enriquecimento ilícito do Poder Público.

9.3. Assevera que restou devidamente comprovado nos autos o fato de que todas as metas foram integralmente cumpridas da forma prescrita, sendo incabível qualquer restituição dos valores repassados ao Poder Público, uma vez que a dotação orçamentária destinada ao projeto se materializa no plano concreto mediante todos os eventos realizados destinados ao atendimento e capacitação de agricultores familiares em diversos municípios do Estado.

Análise

9.4. A questão é que os responsáveis não conseguiram demonstrar a correta execução do objeto com os recursos federais repassados à entidade. Vale dizer, a documentação que se encontra nos autos não permite verificar que os recursos federais em questão tenham sido aplicados no objeto pactuado em conformidade com o Contrato de Repasse. Sem essa verificação, presume-se que tais recursos tiveram destinação diversa do objeto a que legalmente se destinavam. Assim, como observou o relator do acórdão recorrido, “não há como acolher a alegação de boa-fé, visto que o contrato de repasse foi gerido com infração a normas e cláusulas avençadas, bem assim que a prestação de contas foi elaborada com base em documentação sem fidedignidade” (peça 49). Daí que não têm razão os recorrentes quando falam em enriquecimento ilícito da União.

CONCLUSÃO

10. Da análise de mérito do presente recurso, conclui-se que:

- a) não ocorreu a prescrição da “ação punitiva” (que abrange as pretensões punitiva e ressarcitória) disciplinada pela Lei 9.873/1999;
- b) houve “autopagamentos” apontados pela autoridade policial;
- c) houve despesas sem comprovação e pagamentos irregulares;
- d) houve ausência de procedimentos licitatórios; e
- e) não cabe falar em enriquecimento ilícito da União.

10.1. Assim, cabe propor conhecer do recurso e no mérito negar-lhe provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo, com base nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do Recurso de Reconsideração interposto por Altemir Antônio Tortelli e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) para, no mérito:

- a) negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão 7.286/2021 – 1ª Câmara;
- b) informar os recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Secretaria de Recursos/2ª Diretoria, em 15/6/2022.

ARIDES LEITE SANTOS
Auditor Federal de Controle Externo – Mat. 3089-9
[Assinado eletronicamente]