



TC 007.428/2009-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

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)

Advogados: Geferson Luís Chetsco, OAB/PR 45.333, peças 39 e 40; e Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250, peças 39 e 40

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência da falta de prestação de contas dos recursos, no valor original de R\$ 602.741,00 (seiscentos e dois mil e setecentos e quarenta e um reais) transferidos para a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) por força do Convênio MDA 108/2006 (Siafi 579339) celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O objeto do ajuste era a construção e desenvolvimento de uma proposta alternativa de educação integral, especialmente destinada aos agricultores familiares da Região Sul do Brasil para estimular o desenvolvimento rural sustentável e solidário (peça 1, p. 138).

HISTÓRICO

2. Após regular instrução, o presente processo foi encaminhado ao Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti com proposta de mérito desta Secretaria (peças 43-44), cujo teor foi acatado pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (peça 45) e encontra-se abaixo transcrita:

83. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas da **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60) e do Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00), e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia de R\$ 465.828,46, 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 de 29/12/2006, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor (valor atualizado até 29/10/2015: R\$ 782.358,90);

b) aplicar à **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60) e ao Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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



d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Santa Catarina, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis. (peça 43, p. 15)

3. Estando os autos em análise no Gabinete do Ministro-Relator, a Fetraf-Sul, por meio de seu procurador, apresentou memoriais à peça 46, acompanhados de extensa documentação (peças 47-113), solicitando fossem examinados e levados em consideração para apreciação do processo.

4. Nesse contexto, o Ministro-Relator restituiu o presente processo a esta Unidade Técnica para novo exame e instrução, em nome do princípio da verdade material e da ampla defesa (peça 114).

EXAME TÉCNICO

5. Em seus memoriais, a Fetraf-Sul registra, preliminarmente, que:

a) a entidade tem importância estratégica como representação da agricultura familiar, responsável pela produção de 70% dos alimentos levados à mesa dos brasileiros, sendo que a Fetraf-Sul representa cerca de 72 mil famílias de pequenos produtores, filiados em 136 sindicatos e associações, organizados em 298 municípios (peça 46, p. 1-2);

b) o documento constante da peça 110 apresenta informações fidedignas sobre a importância da entidade e sobre os resultados alcançados com a execução de convênios e contratos celebrados com o Governo Federal (peça 46, p. 2);

c) a investigação conduzida pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) “foi originada de denúncia interna da entidade, motivada por disputas políticas compreensíveis, mas que não foi capaz de demonstrar a apropriação de recursos ou o enriquecimento pessoal de qualquer dirigente da entidade” (peça 46, p. 2);

d) os memoriais e a documentação anexa apresentada tem por objetivo “justificar o que for possível ser justificado” com vistas a evitar a inviabilização da existência da entidade, sendo que o patrimônio da entidade é insuficiente para a devolução dos valores repassados (peça 46, p. 2-3).

6. A Fetraf-Sul reconhece a “generalidade parcial da defesa” até então apresentada (peça 46, p. 3). Segundo a entidade, tal falha ocorreu

(...) em razão da dificuldade de acesso à época aos documentos e equipamentos apreendidos pela autoridade policial e levados de Chapecó-SC para Porto Alegre-RS, e, posteriormente, pela desorganização física em que foram reencontrados (...) (peça 46, p. 3).

7. Após as preliminares acima, a Fetraf-Sul busca demonstrar a execução de cada atividade relacionada no Plano de Trabalho, que se encontra à peça 1, p. 146-153 e que foi alterado por termos aditivos ao Convênio MDA 108/2006 (peça 1, p. 193-202, e peça 2, p. 49-58), cujas atividades constam da tabela abaixo a fim de facilitar a análise das justificativas e defesa apresentadas:

Meta	Descrição	Indicador Físico		Duração		Beneficiários		Custo	
		Unidade	Quant.	Início	Término	Tipo	Quant.	Unitário	Total
1	Elaboração, desenvolvimento e execução de programa curricular e			Dez/06	Set/07	Agricultores Familiares e Técnicos			163.323,00



	metodológico das etapas formativas								
1.1	Oficinas equipe técnica	Oficina	5	Dez/06	Set/07	Técnicos	15	2.417,00	12.085,00
1.2	Seminários de formação e planejamento	Seminário	3	Dez/06	Set/07	Técnicos	48	12.786,00	38.358,00
1.3	Visita de Campo (visita dos técnicos às microrregiões)	Visita de campo	60	Dez/06	Set/07	Técnicos	60	534,00	32.040,00
1.4	Reunião de Equipe Técnica	Reuniões	12	Dez/06	Set/07	Técnicos	10	1.920,00	23.040,00
1.5	Publicações de cadernos temáticos pedagógicos	Caderno	3000	Jan/07	Set/07	Agricultores familiares, Técnicos, Dirigentes Sindicais, organizações da Agricultura Familiar e Bibliotecas Públicas	1.000	16,50	49.500,00
1.6	Publicações de Boletins Informativos sobre o Projeto Terra Solidária	Boletim	6.000	Jan/07	Set/07	Agricultores Familiares, Técnicos, Organizações da Agricultura Familiar	3.000	1,38	8.300,00
2	Formação de Agentes de desenvolvimento com nível educacional básico			Dez/06	Set/07	Agricultores Familiares e Técnicos			530.668,00
2.1	Realização dos Módulos Presenciais nas microrregiões	Módulo	120	Dez/06	Set/07	Agricultores Familiares	648	2.039,55	244.746,00
2.2	Realização de Seminários nas microrregiões	Seminário	20	Jan/07	Set/07	Agricultores Familiares e Técnicos	648	4.736,70	94.734,00
2.3	Seminários Temáticos Regionais	Seminário	4	Jan/07	Set/07	Agricultores Familiares e Técnicos	648	25.097,00	100.388,00
2.4	Realização de Intercâmbio	Intercâmbio	20	Jan/07	Set/07	Agricultores Familiares	600	1.905,00	38.100,00
2.5	Realização de atividades não presenciais	Atividades não presenciais	600	Jan/07	Set/07	Agricultores Familiares e Técnicos	620	87,83	52.700,00

8. Conforme apresentado no quadro acima, o Plano de Trabalho apresentava duas etapas: a elaboração, desenvolvimento e execução de programa curricular e metodológico das etapas formativas e a formação de agentes de desenvolvimento com nível educacional básico. Para a primeira etapa foram estabelecidas seis atividades com metas próprias.

9. Para a atividade 1.1 – Elaboração, desenvolvimento e execução de programa curricular e metodológico das etapas formativas, a Fetraf-Sul argumenta que foram realizadas seis oficinas, sendo quatro de dois dias e duas oficinas de um dia, com um total de 51 pessoas envolvidas, o que



representa 68% da meta estabelecida (peça 46, p. 3-4). Para comprovar a realização das atividades, a entidade apresenta a documentação constante da peça 100 (anexo 1).

10. A entidade ainda afirma que no Parecer Técnico de 28/7/2009, o MDA atestou a realização das atividades, a prestação de contas com 52 participantes e as metas previstas alcançadas (peça 46, p. 3)

11. Relativamente à atividade 1.2 – Seminários de formação e planejamento, a convenente afirma que foram realizados dois seminários com 91 pessoas, alcançando 63% das metas previstas (peça 46, p. 4-5). Para demonstrar a execução parcial dessa atividade, a Fetraf-Sul apresenta a documentação constante das peças 111, 96 e 55 (anexo 2).

12. Quanto à atividade 1.3 – Visita de Campo às Microrregiões – a Fetraf-Sul afirma que há dezenove relatórios acerca da execução da referida atividade. Contudo, apenas nove foram considerados para cálculo da execução em razão de falhas nos demais relatórios. Dessa forma, segundo a entidade, os nove relatórios aproveitados demonstram o alcance de 15% das metas estabelecidas no Plano de Trabalho (peça 46, p. 5), conforme documentação à peça 102 (anexo 3).

13. Já em relação à atividade 1.4 – Reunião de equipe técnica – a convenente alega que foram realizadas as dez reuniões previstas, alcançando, contudo, o total de 87 pessoas e não 120 como definido, o que equivale a 72,5% da meta (peça 46, p. 6) A documentação relacionada com a atividade 1.4 foi juntada à peça 103 (anexo 4).

14. No que se refere à atividade 1.5 – Publicações de cadernos temático pedagógicos – a Fetraf-Sul assevera que foi realizado um percentual de execução da meta de 59% dos recursos e reconhece que não foram produzidos os 3.000 exemplares previstos no Plano de Trabalho (peça 46, p. 7). Para comprovar o cumprimento parcial da meta, a entidade apresenta a documentação constante das peças 98, 107, 95, 112 e 97 (anexo 5).

15. Acerca da atividade 1.6 – Publicações de 6.000 boletins informativos sobre o projeto Terra Solidária, a convenente assevera a confecção e distribuição de 2.000 boletins. Entretanto, em razão de não encontrar exemplares dos boletins, “assume o ônus de devolver o valor previsto” (peça 46, p. 8).

16. Para a segunda etapa do Plano de Trabalho, de formação de agentes de desenvolvimento, foram definidas outras cinco atividades, cada uma com sua própria meta. A atividade 2.1 previa a realização de módulos presenciais nas microrregiões. Segundo a Fetraf-Sul, foram realizados 95 módulos alcançando 468 agricultores, o que equivale a 72% da meta definida (peça 46, p. 9). A entidade ressalta que parecer do MDA reconheceu a realização de 100 módulos. A documentação comprobatória da realização da atividade foi apresentada às peças 106, 65-69, 71-94, 99, 101, 104, 105, 108, 109 e 113 (anexo 6).

17. Quanto à atividade 2.2 – Realização de seminários nas microrregiões, a entidade afirma ter comprovação da realização de 16 seminários que atenderam 435 agricultores, o que representa 67% da meta estabelecida. Ainda é ressaltado que parecer do MDA “aponta a realização de 18, atividades, entendendo ter a instituição atingido a meta prevista e encontrando 559 participantes” (peça 46, p. 10). Os documentos relacionados com essa atividade encontram-se às peças 64, 62, 63 e 70 (anexo 7).

18. Relativamente à atividade 2.3 – Seminários temáticos regionais, a entidade alega que foram realizados dois seminários que alcançaram 883 agricultores (74% do planejado), muito embora as despesas tenham ultrapassado o orçamento previsto. A Fetraf-Sul ainda ressalta que parecer técnico do MDA apontou a realização dos seminários e mencionou a alteração do plano de trabalho para a realização de dois seminários quando anteriormente estavam previstos quatro e o remanejamento de recursos entre itens de despesas (peça 46, p. 10-11 – documentação às peças 60-61 (anexo 8).

19. No que tange à atividade 2.4 – Realização de intercâmbio, a convenente registra a realização de quatorze dos vinte intercâmbios previstos com a participação de 395 agricultores (66% da meta), em que pese o parecer técnico do MDA apontar para a realização de quinze atividades (peça 46, p. 11 – documentos às peças 59, 54 e 58 – anexo 9). Já em relação à atividade 2.5 – Realização de atividades não presenciais, a entidade convenente afirma que foram alcançadas 458 pessoas, atingindo 74% da meta prevista (peça 46, p. 12 – documentação às peças 53, 51, 52 e 57 – anexo 10).

20. Com base nos dados informados, a Fetraf-Sul conclui que a documentação anexada aos memoriais e recuperada após nove anos da execução do convênio comprova a realização de 65,69% do ajuste em termos financeiros, o que representa R\$ 455.891,24 (peça 46, p. 13).

21. Ainda em seus memoriais, a Fetraf-Sul apresenta explicações e justificativas para algumas irregularidades apontadas no relatório da Polícia Federal e em instrução desta Secretaria. A convenente inicia afirmando que os ressarcimentos de despesas com alimentação, hospedagem e transporte ocorreram por meio de recibos uma vez que os beneficiários eram pessoas físicas, sendo que foi seguido orientação do MDA, o qual forneceu modelo padrão do recibo (peça 46, p. 13-14).

22. Quanto aos recibos fornecidos por entidade religiosa para hospedagem, bem como aqueles apresentados pela própria Fetraf-Sul e sindicatos pela prestação de serviços, a entidade argumenta que foram todos legítimos tendo em vista que os emissores são entidades sem fins lucrativos, imunes ou isentas, sendo que esse tipo de comprovação de despesas não trouxe prejuízo ao convênio (peça 46, p. 14).

23. Especificamente em relação ao pagamento de hospedagem à Sociedade Instituto Missionário, a convenente alega que não houve irregularidade, considerando que o referido seminário dispunha, à época da execução do convênio, de amplas e boas instalações de hospedagem com valores abaixo dos preços praticados pelos hotéis locais:

(...) Ou seja, não foi por outro motivo senão o de fazer economia aos cofres públicos que a escolha recaiu sobre a referida entidade. Talvez se a requerente não tivesse tido esta preocupação com o erário e feito os eventos em locais comerciais, ao preço de mercado, sem se preocupar com os custos, não estivesse agora com dificuldade para justificar a despesa. (peça 46, p. 16)

24. Ainda no que concerne às despesas com diárias e transporte, a Fetraf-Sul repete os argumentos apresentados na peça de defesa no sentido de que os valores eram pagos aos agricultores em moeda corrente e que, posteriormente, a entidade emitia um cheque no valor das despesas a fim de recompor seu caixa. É afirmado que não havia possibilidade de terceirizar os serviços de alimentação e transporte, pois os cursos eram realizados em pequenas comunidades para um número reduzido de pessoas em cada evento; que tudo foi realizado com boa-fé e de acordo com as orientações do MDA; que era inviável emitir 20 ou 30 cheques para cada um dos participantes; e que as listas de presença e os recibos comprovam a realização das atividades (peça 46, p. 14-15).

25. Quanto às despesas de alimentação não previstas no Plano de Trabalho, a entidade afirma que tal fato representa uma impropriedade do documento, mas argumenta que o próprio Plano de Trabalho previa que os capacitandos não deveriam suportar qualquer despesa, isso porque, segundo a Fetraf-Sul, se tratavam de trabalhadores do campo com poucos recursos financeiros (peça 46, p. 15). Sobre o assunto, a convenente ainda acrescenta o que segue:

Ocorre que, sem o custeio das despesas de alimentação e deslocamento, se tornaria impossível a realização das atividades, além do fato que era do entendimento do Ministério concedente de que em cursos de capacitação de trabalhadores, deveria ser fornecida a alimentação em forma de lanche de qualidade, bem como ressarcimento das despesas com deslocamento. (peça 46, p. 15)



26. A Fetraf-Sul defende que não há indícios de superfaturamento no pagamento de despesas de transporte, pois a conveniente não teve qualquer responsabilidade sobre os valores a menor informados por algumas empresas de transporte para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):

Ora, se algumas empresas de transportes informaram dados equivocados para o sistema da ANTT, são apenas irregularidades de informações das mesmas com a ANTT, não influenciando na licitude dos pagamentos regulares feitos a título de transporte e a emissão de Notas Fiscais regulares para comprovar os pagamentos.

Além disso, se alguém cometeu alguma ilegalidade, foi a empresa de transporte perante a ANTT, estando restrita a responsabilidade entre a empresa de transporte e aquela Agência, não podendo alcançar terceiros alheios à obrigação de registro de dados junto a ANTT.

Não pode a Conveniente ser condenada por irregularidade e/ou ilegalidades eventualmente cometidas por terceiros, pois, em havendo entendimento contrário, instalar-se-ia o caos jurídico em desrespeito a ordem democrática protegida constitucionalmente. (peça 46, p. 17)

27. Quanto aos autopagamentos para serviços de assessoria técnica, a Fetraf-Sul alega que na proposta do convênio havia detalhamento de despesas com horas técnicas de equipe para realização dos módulos na atividade 2.1. A conveniente alega que o MDA questionou acerca deste item e que, após a apresentação das explicações abaixo transcritas, aquela pasta ministerial deu prosseguimento à celebração do convênio (peça 46, p. 17-19, e peças 47-50 e 56 – anexos 11 a 15):

"5. Horas Técnicas de Acompanhamento: Na realidade essa despesa destina-se a possibilitar as condições básicas para o acompanhamento técnico das visitas de campo, ou seja, a visita de técnicos pedagógicos nas microrregiões para o planejamento, orientação e monitoria das fases e objetivos do projeto. Esse esclarecimento foi realizado no memorial de cálculo."

"7. Contratação de Técnicos: Serão contratados técnicos e instrutores, pessoas físicas (CLT) e em partes dos cursos pessoas jurídicas com a capacidade reconhecida na área. A seleção das pessoas físicas a serem contratadas será a partir de análise de curriculum vitae e entrevista. Já quando da contratação de pessoas jurídicas serão realizadas de acordo com a lei de licitações. No custo unitário foi considerado: a necessidade de tempo de preparação, qualificação na área com nível mínimo de graduação e, as médias de custos no mercado profissional, com as devidas competências técnicas. Também foram levadas em consideração na definição do valor unitário, o valor médio cobrado por hora técnica pelas organizações que atuam na área na região" (peça 46, p. 18).

28. A Fetraf-Sul assevera que todos os procedimentos adotados na execução do Convênio MDA 108/2006 observaram as orientações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo que a entidade não pode responder por equívocos do concedente ainda que este Tribunal conclua que tais orientações contrariam a legislação (peça 46, p. 19).

29. A entidade finaliza afirmando que não houve apropriação ou desvio de verbas públicas, que não há provas de que os recursos foram empregados em finalidade diversa da pactuada e que não há indícios de má-fé por parte dos gestores (peça 46, p. 19).

Análise

30. A entidade conveniente apresenta justificativas e esclarecimentos acompanhados de cópias de documentação a fim de comprovar a execução parcial do ajuste. Segundo a Fetraf-Sul, está comprovada a execução de 65,69%. Os esclarecimentos foram apresentados por atividade prevista no Plano de Trabalho, no total de onze atividades divididas em duas grandes etapas.

31. Para a atividade 1.6 - Publicações de 6.000 boletins informativos sobre o projeto Terra Solidária, a própria conveniente reconhece não ter comprovação da sua realização, assumindo a responsabilidade de devolver os recursos destinados a essa atividade (R\$ 8.300,00).



32. Para as atividades 2.1 - Realização de módulos presenciais nas microrregiões, 2.3 – Seminários temáticos regionais e 2.5 – Realização de atividades não presenciais, que juntas representam 57,3% dos recursos do convênio, a Fetraf-Sul apresentou como comprovação de suas execuções apenas cópias de listas de presença. Para as atividades 1.1 – Elaboração, desenvolvimento e execução de programa curricular e metodológico das etapas formativas, 1.4 – Reunião de equipe técnica e 2.2 – Realização de seminários nas microrregiões, que representam 18,7% dos recursos do ajuste, a entidade apresentou como documento comprobatório listas de presença e recibos de diárias e transporte. Portanto, para 76% dos recursos, foram apresentados como comprovação da execução das atividades listas de presença e recibos assinados por capacitandos.

33. A execução de duas atividades que englobam R\$ 76.458,00, ou 11% dos recursos do convênio, foi demonstrada por listas de presença, recibos e algumas notas e cupons fiscais, especialmente de combustível, além de alguns bilhetes de passagens de ônibus. Essas atividades são aquelas descritas no Plano de Trabalho em seus itens 1.2 – Seminários de formação e planejamento e 2.4 – Realização de intercâmbio.

34. Já a demonstração da execução da atividade 1.5 – Publicações de cadernos temáticos pedagógicos (R\$ 49.500,00) ocorreu por meio da apresentação de duas notas fiscais que totalizam R\$ 6.658,16 relativas a diagramação, edição e impressão dos materiais, e exemplares de quatro cadernos do projeto Terra Solidária.

35. Por fim, a execução da atividade 1.3 – Visita de Campo às microrregiões foi apresentada pela Fetraf-Sul por meio de dezenove relatórios de visita técnica.

36. Ocorre que a simples apresentação de listas de presença e recibos não é suficiente para comprovar a correta aplicação dos recursos destinados à execução do convênio em exame. Conforme já foi amplamente discutido no presente processo, não é possível verificar o nexo causal entre os pagamentos de diárias e transportes feitos aos capacitandos e os recursos federais repassados.

37. Isso porque tais recibos não foram pagos efetivamente com recursos do convênio. A própria entidade afirma que se utilizou de recursos próprios e posteriormente buscou reembolsar seu cofre, prática que não tem amparo legal. O art. 20 da IN STN 1/1997, vigente à época da celebração e execução do ajuste, estabelecia de forma clara como os recursos deveriam ser movimentados:

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.

38. Segundo registrado na instrução precedente, a argumentação da Fetraf-Sul sobre a inviabilidade de emissão de inúmeros cheques de pequeno valor para pagamento de diárias não pode prosperar. Como visto na ocasião, o tema já foi objeto de apreciação por esta Corte por meio do Acórdão 7.509/2014-1ª Câmara, cujo Voto condutor apresenta as seguintes considerações sobre o assunto:

11. Os responsáveis argumentaram que os saques visaram ao pagamento de diárias aos agricultores participantes e que tal prática visou a evitar a emissão reiterada de cheques de diárias, no valor unitário de R\$ 15,00, para os 1.080 supostos capacitandos.

12. Essa alegação não pode ser aceita. A legislação vigente à época, o art. 20 da IN/STN 01/97, determinava a adoção de procedimentos formais de pagamento da despesa, com identificação do credor. Se era inviável para a cooperativa realizar diretamente o pagamento das diárias na forma prescrita, poderia ter negociado com a rede bancária outra modalidade de saque com identificação do destinatário, conforme autorizado pelo mesmo dispositivo regulamentar, ou ter



licitado e contratado empresas para fornecimento de transporte, alimentação e hospedagem dos treinandos, empresas essas que se encarregariam de montar a logística de prestação dos serviços nos municípios que sediaram os cursos. Portanto, não é admissível a adoção de procedimento contrário à legislação e à cláusula quarta, item 4.4, do contrato, procedimento esse que tornou impossível identificar e atestar a destinação dada às respectivas quantias.

39. Com a ausência dos cheques nominais aos efetivos beneficiários ou de outra forma de saque identificado, as únicas documentações presentes nos autos que poderiam colaborar na comprovação da correta utilização da maior parte dos recursos do convênio seriam as listas de presença e os recibos de diárias e transporte assinados pelos capacitandos. A aceitação apenas desses documentos como prova da regular aplicação dos recursos públicos federais seria medida de exceção, tendo em vista as peculiaridades do caso. No entanto, as dúvidas levantadas acerca da idoneidade desses recibos e das listas de presença não permitem que essa documentação seja utilizada de forma isolada para comprovar a lisura na utilização e emprego dos recursos públicos.

40. Não se pode deixar de considerar diversas outras irregularidades identificadas pelo Departamento de Polícia Federal que indicam possível montagem das listas de presença: assinaturas em duplicidade; assinaturas de dirigentes, empregados e pessoas ligadas à Fetraf-Sul; listas de presença sem informação sobre a data da atividade, listas de presença com datas incoerentes, inexistência de listas de presença de todos os módulos da Meta 2.1, listas de presença de módulos de etapas municipais distintas assinadas pelos mesmos capacitandos, listas de presença geradas a partir de eventos institucionais da própria entidade; listas de presença de atividades distintas, realizadas na mesma data, assinadas pelos mesmos capacitandos; dentre outras (peça 29 e 30).

41. Além disso, no meio da documentação apreendida, a Polícia Federal encontrou orientações sobre a condução das atividades, das quais destaca-se a seguinte: “Assinar a lista de presença (cuidar para não ficar na mesma sequência)” (peça 30, p. 16). De acordo com o DPF, tal orientação sugere que as listas de presença de atividades que deveriam ter, em tese, mais de um dia de duração “eram assinadas de uma só vez, mas com esse cuidado, para aparentar que foram assinadas cada uma em dias diferentes” (peça 30, p. 16).

42. Igualmente, o relatório da Polícia Federal também apontou diversas evidências de montagem dos recibos de diária vinculados aos cheques de autopagamentos: incoerência entre as datas de emissão dos cheques e dos recibos vinculados; assinantes de recibos que não constam na lista de presença e vice-versa; emissão de recibos em duplicidade, com indícios de adulteração; valor do somatório dos recibos vinculados a cheque de autopagamento inferior ao valor do respectivo cheque; recibos assinados em branco; pagamentos de diárias a capacitandos residentes no mesmo município da atividade; incoerência em relação aos valores das diárias; e recibos de diárias vinculados a atividades desprovidas de listas de presença (peça 29)

43. Não bastassem as irregularidades acima, testemunhas afirmaram em depoimento no âmbito do inquérito criminal que “recibos eram gerados sem o correspondente pagamento, tudo com o intuito de servirem à prestação de contas” (peça 29, p. 10). Todas essas evidências colocam em dúvida até mesmo a efetiva realização das atividades previstas no plano de trabalho. Assim, além das irregularidades contábil-financeiras do convênio, a própria comprovação da execução física do ajuste fica prejudicada.

44. Convém destacar que, neste momento, em seus memoriais, a entidade busca justificar apenas 65,69% do ajuste, assumindo a inexecução ou pelo menos irregularidade na execução de parte do convênio, seja física ou financeira. Este fato afasta as argumentações anteriores de que pareceres técnicos do MDA apontavam para a execução completa do ajuste.

45. A apresentação de passagens e notas/cupons fiscais além das listas de presença e recibos para as atividades 1.2 e 2.5 também não auxilia os responsáveis, tendo em vista que, assim como nas demais atividades, não foi possível identificar o nexo causal entre os recursos do convênio e as

despesas realizadas. Ademais, não foi identificado registro do número do convênio nesses documentos, fato fundamental para a correta prestação de contas, sobretudo no caso da Fetraf-Sul, entidade que celebrou dezessete ajustes com o Governo Federal entre os anos de 2003 e 2007.

46. A mesma falta denexo causal entre os recursos federais empregados e as despesas realizadas no âmbito do convênio ocorre com a atividade 1.3 – Visita de campo às microrregiões. Vale registrar que nos memoriais que ora se examina a entidade não buscou comprovar a correta execução financeira do ajuste, mas tão somente a física.

47. No que concerne à atividade 1.5 – Publicações de cadernos temáticos pedagógicos, como já registrado, a Fetraf-Sul buscou comprovar a realização de 59% da atividade apresentando exemplares de quatro cadernos do projeto Terra Solidária, além de duas notas fiscais que totalizam R\$ 6.658,16 e se referem à diagramação, edição e impressão dos materiais. Ocorre que o valor das notas fiscais não representa o percentual apontado pela entidade e as contratações ocorreram sem licitação, quando o gasto previsto ultrapassava o limite estabelecido no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993. Outrossim, as duas notas fiscais não apresentam referência ao número do convênio.

48. Quanto aos autopagamentos relacionados com serviços de horas técnicas de assessoria, a Fetraf-Sul afirma que havia previsão de horas técnicas no detalhamento de despesas apresentado no projeto submetido ao MDA. Com efeito, verificando à peça 1, p. 49, observa-se que havia ali tal previsão. No entanto, o detalhamento não faz menção ao pagamento de horas técnicas para a própria convenente. Caso houvesse essa previsão, provavelmente, o Ministério não aceitaria o projeto ou solicitaria a sua alteração.

49. À peça 1, p. 103, o MDA registra que horas técnicas de acompanhamento “não podem ser aceitas, pois representam uma obrigação da Entidade, caracterizando despesa a título de taxa de administração, de gerência ou similar (Decisão TCU 706/1994)”. As justificativas apresentadas pela Fetraf-Sul para a observação feita pelo Ministério concedente e transcritas no item xxx desta instrução não esclarecem que tais serviços seriam contratados da própria convenente.

50. Ainda sobre o assunto, vale destacar que a Fetraf-Sul não é empresa prestadora de serviços e que pagamentos emitidos em favor da própria entidade contrariam os princípios administrativos da impessoalidade e da moralidade. Igualmente, merece transcrição as observações feitas pela Coordenação-Geral de Convênios do MDA, na Nota Técnica 25/2014, ao analisar a prestação de contas do ajuste:

Os documentos emitidos, que segundo a Convenente são relativos à prestação de serviços de horas técnicas, não evidenciam o pagamento aos técnicos. São recibos da Fetraf-Sul, referente a importâncias recebidas do Convênio que tem como signatária a própria Fetraf-Sul, realizadas mediante transferências da conta específica do convênio para sua conta particular.

Não há nenhuma comprovação de que os recursos financeiros decorrentes das horas técnicas efetivamente foram repassados aos técnicos. Não foi também possível identificar a quais atividades, período, horas de efetiva assistência correspondem esses valores. (...) (peça 22, p. 10)

51. Relativamente às alegações da Fetraf-Sul de que a diferença entre os valores constantes das notas fiscais das empresas de transporte e os valores informados pelas empresas à ANTT são responsabilidade das empresas prestadoras dos serviços, cabe ressaltar que essas divergências são apenas mais um indício de irregularidade na contratação de empresas de ônibus. Outras irregularidades foram verificadas pela Polícia Federal:

4.10. Outros indícios de fraude na contratação de empresas de ônibus.

Outros indícios de fraude foram verificados nas notas fiscais das empresas que teriam sido contratadas pela FETRAF-SUL para realizar as viagens dos participantes do seminário realizado entre os dias 26 e 27/07/2007, em Concórdia/SC, além do superfaturamento apontado no item anterior.

A partir do cruzamento das notas fiscais das empresas com as informações constantes nas autorizações de viagem no site da ANTT, constatou-se que, em alguns casos, o mesmo ônibus discriminado na nota fiscal apresentada pela FETRAF-SUL, nos mesmos dias do evento em Concórdia/SC, realizava viagem de turismo para destinos bem distintos, conforme se demonstra a seguir.

a) Nas fls. 1064/1076 da CX/FETRAF-SUL nº 58, vê-se que a FETRAF-SUL, no dia 13/08/2007, transferiu da conta vinculada para a conta da empresa EXECUTIVO TURISMO LTDA a quantia de R\$ 550,00. Ao comprovante da transferência foi anexada a nota fiscal nº 406, a qual discrimina a prestação do serviço de transporte de pessoas de Pinhalzinho/SC para Concórdia/SC, entre os dias 26 e 27/07/2007, em ônibus de placas ALA-8251.

Entretanto, de acordo com o site da ANTT (Doc. 07 do Anexo II deste relatório de análise), o mesmo ônibus descrito na nota fiscal esteve, entre os dias 25 e 29/07/2007, em viagem de turismo contratada pela empresa NUTRON ALIMENTOS LTDA, de Chapecó/SC para Foz do Iguaçu/PR, como mostram as imagens abaixo.

(...)

b) Nas fls. 1090 e 1103 a 1112 da CX/FETRAF-SUL nº 58, vê-se que a FETRAF-SUL, no dia 15/08/2007, transferiu da conta vinculada para a conta da empresa BARP AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA a quantia de R\$ 800,00.

Entretanto, a nota fiscal da empresa, por equívoco, está anexada ao comprovante da transferência da fl. 1102 da CX/FETRAF-SUL nº 58, comentado a seguir.

Fato é que a nota fiscal emitida pela empresa BARP foi a de nº 465, a qual discrimina a prestação do serviço de transporte de pessoas de Marcelino Ramos/RS para Concórdia/SC, entre os dias 26 e 27/07/2007, em ônibus de placas IXR-0006.

Entretanto, de acordo com o site da ANTT (Doc. 08 do Anexo II deste relatório de análise), o mesmo ônibus descrito na nota fiscal esteve, entre os dias 26 e 28/07/2007, em viagem de turismo de Concórdia/SC para a serra gaúcha, como mostram as imagens abaixo.

(...)

c) Nas fls. 1091 a 1102 da CX/FETRAF-SUL nº 58, vê-se que a FETRAF-SUL, no dia 15/08/2007, transferiu da conta vinculada para a conta da empresa EXATUR TURISMO LTDA a quantia de R\$ 2.500,00. Entretanto, a nota fiscal da empresa, por equívoco, está anexada ao comprovante da transferência da fl. 1090 da CX/FETRAF-SUL nº 58, comentado anteriormente.

Fato é que a nota fiscal emitida pela empresa EXATUR foi a de nº 3195, a qual discrimina a prestação do serviço de transporte de pessoas de Rio Fortuna/SC para Concórdia/SC, entre os dias 26 e 27/07/2007, em ônibus de placas MJP-2400.

Entretanto, de acordo com o site da ANTT (Doc. 09 do Anexo II deste relatório de análise), o mesmo ônibus descrito na nota fiscal esteve, entre os dias 26 e 30/07/2007, em viagem de turismo, contratada por AMARILDO ALBERTON, de Grão-Pará/SC a Três Passos/RS, como mostram as imagens abaixo. (peça 29, p. 46-48, e peça 30, p. 1-2)

52. No que concerne aos pagamentos feitos a entidade religiosa e sindicato mediante recibos, destaca-se que não há amparo legal para tal prática. Esse assunto foi tratado por diversas vezes por este Tribunal, como, por exemplo, no Relatório do Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário:

3.10.4 As pessoas jurídicas que prestem serviço ou forneçam mercadorias estão obrigadas a emissão de notas fiscais ou documentos fiscais equivalentes previstos nas legislações do ICMS/IPI (Convênios Confaz/SINIEF SNº, de 15/12/1970 e SINIEF 06/89) e do ISS, ainda que o serviço prestado ou a mercadoria fornecida estejam imunes ou isentos, tendo em vista que a imunidade e a isenção excluem a obrigação tributária principal, mas não as obrigações tributárias acessórias, como a obrigatoriedade de emissão de notas fiscais ou documentos equivalentes. O mesmo raciocínio aplica-se às entidades e às instituições contempladas com



imunidade tributária prevista no art. 150 da Constituição Federal, inciso VI, alíneas 'b' e 'c'. Vale ressaltar que nem mesmo as microempresas, que dispõem de tratamento tributário simplificado, estão dispensadas da emissão de notas fiscais.

3.10.5 No caso de prestação de serviço a pessoa jurídica por pessoa física, deverá ser retida a contribuição para a seguridade social, a ser recolhida pela contratante juntamente com a própria contribuição. Também deverá ser retida, ou exigida, a comprovação por parte da pessoa física dos recolhimentos dos impostos de competência municipal (ISS) ou estadual (ICMS), no caso da prestação de serviços de transportes interestadual, intermunicipal e de comunicações.

3.10.6 A pessoa jurídica que não possui talonários de notas fiscais, por não realizar habitualmente operações mercantis, deve recorrer à secretaria de finanças do Município ou à secretaria de fazenda do Estado para obter nota fiscal avulsa do serviço prestado ou da mercadoria fornecida.

3.10.7 Não há motivos, portanto, que justifiquem a profusão de despesas e pagamentos comprovados por simples recibos. Os responsáveis por órgãos da Administração Pública não podem admitir, nos documentos de prestação de contas, comprovação de despesas baseadas em documentos ilegítimos, pois tal atitude, além de ferir normativos em vigor, tende a facilitar práticas de evasão fiscal (art. 1º, Lei 4.729/65) e de crimes contra a ordem tributária (art. 1º, V, da Lei 8.137/90).

3.10.8 A prática abre caminho para a evasão fiscal, pela falta de lançamento dos tributos e contribuições devidos, gerando, em consequência, prejuízo ao erário, além de elevar o risco de fraude contra a Administração pela maior facilidade de se forjar documentos não fiscais e da falta de fiscalização fazendária sobre os mesmos.

53. Além disso, em ambos recibos não há identificação do convênio. No caso da entidade religiosa, o recibo não apresenta informação sobre período de hospedagem ou identificação dos hóspedes, conforme registrado no relatório da Polícia Federal e confirmados pelo MDA por meio da Nota Técnica 74/2012 (peça 30, p. 37 e 39 e peça 22, p. 28 e 32).

54. Não é demais lembrar, como já feito nesta instrução e na instrução precedente, que a falta de indicação do número do convênio nos comprovantes de despesas toma maior relevo ao se considerar dezessete ajustes executados pela mesma entidade. Isso porque o mesmo comprovante de despesa pode ser utilizado na prestação de contas de mais de um ajuste que teve períodos de execução concomitantes.

55. Acerca das despesas com alimentação, a Fetraf-Sul argumenta que elas não constaram do Plano de Trabalho por um equívoco. Ocorre que, verificado tal equívoco, deveria a conveniente ter apresentado proposta de alteração do Plano de Trabalho para incluir a dita despesa, observando o disposto no art. 15 da IN STN 1/1997. No entanto, os dirigentes da Fetraf-Sul optaram por executar tais despesas sem a autorização do órgão concedente.

56. A alegação da Fetraf-Sul de que os procedimentos foram realizados seguindo orientações do MDA, em especial aqueles referentes aos pagamentos das diárias e transporte com recursos próprios para posterior ressarcimento da entidade, não merece ser acatada. A uma porque a entidade não comprovou tal afirmativa. A duas porque o termo de convênio celebrado deixava claro a forma correta de realizar as despesas previstas no plano de trabalho, fazendo, inclusive, referência aos normativos orientadores como a IN STN 1/1997, por exemplo.

57. Ainda que houvesse alguma orientação nesse sentido desrespeitando normativo da legislação aplicável, ela não deveria ser observada. Registre-se que, no caso em questão, todas as irregularidades levantadas afrontam algum dispositivo legal ou infra legal vigente à época da execução do convênio.

58. As argumentações da entidade quanto à sua importância estratégica para os agricultores familiares do sul do país e os resultados alcançados com os trabalhos já realizados não a socorre



neste momento. O que se examina neste processo é se houve a correta utilização de recursos públicos repassados por meio do contrato de repasse ou não. Da mesma forma, os motivos que ensejaram a abertura de inquérito policial na Polícia Federal não contribuem no exame das presentes contas.

59. Para que a presente tomada de contas especial fosse julgada regular, seria necessário que houvesse nos autos clara demonstração do emprego correto dos recursos do convênio, com a devida comprovação donexo causal entre os recursos públicos transferidos e as despesas realizadas no âmbito do ajuste. Ressalte-se que, diferentemente de recursos privados, os recursos públicos devem ser utilizados de acordo com regras pré-estabelecidas que buscam atender aos princípios da transparência, da moralidade e da economicidade, dentre outros princípios, sendo do gestor o ônus de comprovar sua correta utilização. Assim, é o gestor quem deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

60. Por fim, cumpre registrar que a Fetraf-Sul não apresentou informações ou argumentações diferentes daquelas já existentes nos autos. Não é demais lembrar observação feita na Nota Técnica 21/2014 do MDA:

A análise da prestação de contas do convênio foi marcada por reiteradas emissões de pareceres das áreas técnicas competentes do MDA, bem como por seguidas apresentações de justificativas e juntadas de novos documentos pela Fetraf-Sul com o fito de contrapor as irregularidades/impropriedades apontadas durante o processo. (peça 27, p. 3)

61. No âmbito deste Tribunal, a Fetraf-Sul buscou, por meio de seus memoriais, uma reanálise dos autos antes do julgamento de mérito do processo. Contudo, não foram apresentados elementos suficientes para alterar a proposta de encaminhamento anteriormente elaborada.

CONCLUSÃO

62. Os memoriais ora examinados não apresentam fatos ou argumentos novos capazes de alterar o encaminhamento apresentado na instrução precedente, motivo pela qual mantem-se a mesma proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, reiterando a proposta de encaminhamento apresentada à peça 43 no sentido de:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas da **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60) e do Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00), e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia de R\$ 465.828,46, 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 de 29/12/2006, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor (valor atualizado até 29/10/2015: R\$ 782.358,90);

b) aplicar à **Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul** (CNPJ 05.684.806/0001-60) e ao Sr. **Altemir Antônio Tortelli** (CPF 402.036.700-00), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno,



com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Santa Catarina, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-SC, em 3 de junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Debiasi
AUFC – Mat. 5704-5