

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e por Altemir Antônio Tortelli contra o Acórdão 1.943/2016-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou suas contas irregulares, imputou-lhes débito e aplicou-lhes multa.

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em desfavor dos recorrentes em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 2/2007, firmado com a Fetraf-Sul. O objeto do ajuste era a realização de evento para potencializar processos de produção e Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no âmbito de atuação da Fetraf-Sul/CUT, com a participação de lideranças, técnicos e delegações regionais da agricultura familiar.

3. No âmbito deste Tribunal, restou consignado que os recursos obtidos por meio do Convênio MDA 2/2007 foram utilizados para custear despesas de outro evento, de interesse particular da Fetraf-Sul e sem relação com o objetivo do convênio. Caracterizado o desvio de finalidade, foi imputado débito no valor total dos recursos federais repassados (R\$ 280.000,00, valores originais), abatidos os montantes já devolvidos (R\$ 10.587,07 e R\$ 219,30, valores originais).

4. Nesta oportunidade, os recorrentes alegam, em resumo:

- 4.1. a prescrição da pretensão punitiva e da ação de ressarcimento ao erário;
- 4.2. a regular execução do objeto e a inexistência de desvio de finalidade;
- 4.3. a violação da boa-fé contratual;
- 4.4. a existência de equívocos na quantificação do débito;
- 4.5. a descon sideração da importância do objeto do convênio quando da impugnação das despesas;
- 4.6. a ausência de razoabilidade na quantificação da multa.

5. Observo, da leitura da peça 65 (recurso inicial), que os argumentos trazidos pelos recorrentes vieram desacompanhados de novas evidências. Sendo assim, o recurso será analisado à luz dos novos argumentos e dos documentos já acostados nos autos, que serão revisitados nesta oportunidade.

6. Em sua instrução, a Serur propõe conhecer e negar provimento ao recurso, no que foi acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU.

7. De pronto, corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora e reproduzidas no relatório que antecede este voto, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que tecerei a seguir.

8. Preliminarmente, reputo ser suficiente o arrazoado elaborado pela Serur para refutar os argumentos do recorrente quanto à prescrição da ação de ressarcimento ao erário e da pretensão punitiva desta Corte, fazendo-se desnecessário, nesta oportunidade, produzir comentários adicionais nesse sentido.

9. Superada a preliminar suscitada, passo ao exame de mérito do recurso.

10. Destaco, inicialmente, que o cerne da discussão destes autos diz respeito ao desvio de finalidade dos recursos repassados. Quanto a esta questão específica, os recorrentes alegam que: i) os documentos juntados aos autos são suficientes para demonstrar a execução do objeto e a correta

aplicação dos recursos públicos; ii) o evento foi realizado de acordo com o plano de trabalho; iii) o órgão concedente teria acompanhado a execução do evento, manifestando-se pelo cumprimento dos objetivos propostos; iv) a imprensa teria noticiado a participação de representantes de vários ministérios no evento; v) as conclusões da investigação da Polícia Federal contrariariam as declarações dos servidores do MDA.

11. Antes de verificar a procedência desses argumentos, faz-se necessário deixar consignado qual era o objeto e o objetivo a ser alcançado com o ajuste.

12. O projeto técnico que embasou o plano de trabalho aprovado descreve o objeto e os objetivos do evento da seguinte forma (peça 1, p. 12):

“2. OBJETO

A realização do **II Encontro Regional Sul de ATER para Agricultura Familiar** tem como objetivo **potencializar, divulgar e debater processos de produção alternativos**, levando em consideração bases participativas de ATER no âmbito de atuação da FETRAF-SUL/CUT, bem como a **organização das diversas atividades e experiências socioeconômicas desenvolvidas e praticadas pelos agricultores familiares na região sul do Brasil**.

3. OBJETIVO GERAL

Formalizar e implementar parcerias e apoios com entidades governamentais interessadas na valorização e reconhecimento da agricultura familiar, que possam contribuir na viabilização das condições necessárias à deslocamento, participação e credenciamento dos agricultores/as familiares no II Encontro Regional Sul de ATER para Agricultura Familiar, integrante da programação do II Congresso da Agricultura Familiar, FETRAF-SUL/CUT.

3.1 Objetivos Específicos

* **Buscar parcerias e apoios institucionais para suporte financeiro, humano e/ou técnico** visando viabilizar a execução das atividades preparatórias e da programação geral do congresso;

* **Proporcionar as entidades próximas e interessadas o contato direto com os agricultores familiares e suas organizações**, possibilitando-as demonstrarem todo seu reconhecimento social e institucional por esse público/categoria.

* Viabilizar financeiramente as condições necessárias a transporte, participação e inscrição/credenciamento de aproximadamente 3,5 mil pessoas participantes dos eventos do II Congresso da Agricultura Familiar;”

13. O plano de trabalho do convênio, por sua vez, descreve suas pretensões nos seguintes termos (peça 1, p. 279):

“(…) o evento (…) representa ao mesmo tempo a oportunidade para avaliação de como vêm sendo tratadas as questões ligadas a Ater, especialmente desenvolvidas para atender as necessidades da agricultura familiar. E ao mesmo tempo projetar novas e desafiadoras formas de suprir com a carência em assistências técnica e extensão rural em que se encontram diversos agricultores familiares excluídos da rede oficial de Ater, seja por questões geográficas, sociais, econômicas ou de perfil produtivo.

(…) o encontro é um momento revestido com duplo objetivo, avaliação e projeção futura (…)

14. Buscando nos autos evidências que corroborassem o efetivo atendimento dos objetivos estabelecidos, verifico que os documentos apresentados em sede de prestação de contas (peça 1, p. 351-373 e 395; peça 2; peça 3, p. 1-350 e p. 374-396; peça 4; e peça 5, p. 43-66) pretendem atestar a execução financeira do convênio, mas não têm o condão de comprovar que foram potencializados, divulgados e debatidos os processos de produção alternativos, conforme pretendido (peça 1, p. 12).

15. Analisando-se, então, o relatório de vistoria *in loco* do Ministério (peça 1, p. 385-391 e peça 5, p. 30-32, com mesmo teor), observo que as ações lá descritas não são suficientes para embasar

a conclusão de que o objeto do convênio foi alcançado com sucesso, ou de que “o evento contribuiu para o fortalecimento econômico da agricultura familiar do sul do país, formando e consolidando importantes conhecimentos para implementação de uma Nova Ater no país” (peça 5, p. 32).

16. O relatório mencionado contém a informação de que o evento abordou temas como organização social, estratégias socioeconômicas, estado e políticas públicas, gestão, relações e desenvolvimento institucional. Entretanto, por serem assuntos muito abrangentes e genéricos, não se pode afirmar que essas discussões contribuíram para atingimento dos objetivos específicos do convênio, mormente no que diz respeito ao aprimoramento dos processos de produção alternativos ou à assistência técnica e extensão rural. As parcerias que teriam sido firmadas e as atividades descritas, por sua vez, também não fazem alusão ou guardam correlação com os objetivos do ajuste. Portanto o conteúdo do relatório de vistoria *in loco* não é suficiente para atestar as conclusões nele consignadas.

17. As listas de presença do evento tampouco comprovam o atingimento dos objetivos estabelecidos. Em verdade, esses documentos, isoladamente, possuem valor probatório reduzido, em razão dos seguintes motivos: i) são de fácil montagem; ii) somente foram juntadas aos autos em 2010, não fazendo parte da prestação de contas inicial (peça 3, p. 376-399 e peça 4, p. 1-393); iii) os originais não constavam no rol de documentos apreendidos pela Polícia Federal (peça 5, p. 262 e 267), apesar de suas cópias terem sido juntadas aos presentes autos; iv) não há registro da existência de responsável (ou responsáveis) pelo controle de seu preenchimento.

18. Prosseguindo com a procura, nos autos, por outros elementos que pudessem esclarecer os assuntos tratados durante o II Congresso da Fetraf-Sul, observo que, à peça 39, foram juntadas diversas notícias veiculadas na *internet* sobre o evento, a maioria de autoria da própria Fetraf-Sul, das quais se depreende que o evento destinou-se a discutir o modelo atual de agricultura familiar no país e propor mudanças que beneficiassem os agricultores. Restou assente, ainda, que, durante o congresso, foram promovidas alterações ao estatuto social da Fetraf-Sul e as eleições para a diretoria da federação, conforme excerto a seguir (peça 39, p. 5):

“O congresso foi marcado por atividades de mística com os três mil delegados participantes do evento, plenárias com apreciação de emendas ao documento base; alterações nos Estatutos Sociais da Fetraf-Sul/CUT; encaminhamentos do processo eleitoral seguido de apresentação dos componentes da chapa única para a Direção da Fetraf-Sul. (...)”

19. Percebe-se que o congresso realizado amolda-se à descrição de evento constante no estatuto social da Fetraf-Sul (peça 32, p. 10):

“Art. 18. O Congresso é o órgão máximo de deliberação da Fetraf-Sul/CUT e será realizado ordinariamente a cada três anos, sendo convocado pela Direção Executiva da Fetraf-Sul/CUT com a participação obrigatória das Coordenações Estaduais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Art. 19. O Congresso tem como finalidades:

I- Avaliar a atuação da Federação e das Coordenações Estaduais;

II- Aprovar as diretrizes de ação e o plano de ação e lutas;

III- Aprovar alterações no Estatuto Social, sendo necessária aprovação de 2/3 dos presentes e desde que conste tal matéria na ordem do Dia do Edital de Convocação;

IV- Receber a inscrição das Chapas e realizar as eleições da Fetraf-Sul/CUT”

20. Essa conclusão é corroborada pelo relatório da Polícia Federal, acostado à peça 5, p. 260-285 e peça 6, p. 1-19, que noticia a utilização de recursos federais para a realização de evento sindical de interesse particular da Fetraf-Sul. De acordo com a polícia, houve desvio de finalidade na execução do Convênio 2/2007, e, portanto, todas as despesas deveriam ser impugnadas.

21. Os argumentos trazidos pelos responsáveis mostram-se, portanto, insuficientes para alterar o entendimento anteriormente firmado por este Tribunal por meio do Acórdão 1.943/2016-TCU-Primeira Câmara no que diz respeito ao desvio de finalidade no emprego dos recursos disponibilizados por força do Convênio 2/2007. Em especial, os recorrentes não lograram afastar a conclusão de que o evento realizado foi de interesse privado e estatutário da Fetraf-Sul.

22. Quanto aos demais argumentos trazidos pelos recorrentes, considero suficientes e corroboro as análises proferidas pela Serur no sentido de refutá-los, motivo pelo qual cabe conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

23. Comento, por fim, que a presente tomada de contas especial originou-se de representação autuada em razão de irregularidades correlatas trazidas ao conhecimento desta Corte pela Polícia Federal (TC 021.092/2010-9). No âmbito deste Tribunal, tramitam outras tomadas de contas especiais instauradas em desfavor da Fetraf-Sul em decorrência dessa representação, a saber: TCs 013.367/2015-3, 007.428/2009-9, 014.416/2015-8, 001.965/2015-8, 035.129/2011-5 (contas julgadas irregulares), 006.072/2013-5 (contas julgadas irregulares e recursos julgados improcedentes), 014.633/2015-9, 030.251/2013-3, 030.663/2015-6 (pendentes de julgamento de mérito) e TC 035.129/2011-5 (contas julgadas regulares e recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU pendente de julgamento).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de março de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator