

TC 014.416/2015-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Responsável: Altemir Antônio Tortelli (CPF 402.036.700-00), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (CNPJ 05.684.806/0001-60) e Valter Bianchini (CPF 710.412.658-91)

Advogados: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250, peça 8, p. 46)

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em desfavor da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e do Sr. Altemir Antonio Tortelli, ex-coordenador-geral da entidade e atual Deputado Estadual pelo Rio Grande do Sul, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Convênio MDA 90/2005 (Siafi 528902). O ajuste firmado entre a Fetraf-Sul e o MDA tinha como objeto “apoiar a realização de ações de capacitação de lideranças da Fetraf-Sul” (peça 1, p. 214).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 355.000,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 300.000,00 de origem federal e R\$ 55.000,00 a título de contrapartida (peça 1, p. 218).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2005OB905156, emitida em 22/11/2005 (peça 1, p. 277). Os recursos foram creditados na conta específica em 24/11/2005 (peça 1, p. 341).

4. O ajuste vigeu no período de 21/11/2005 até 31/12/2005 e previa a apresentação da prestação de contas até 1º/3/2006 (conforme cláusula quarta do termo de convênio – peça 1, p. 218 e 258).

5. Em 7/3/2006, o então coordenador-geral da Fetraf-Sul, Sr. Altemir Antonio Tortelli encaminhou ao MDA a prestação de contas final do ajuste (peça 1, p. 297-397; peça 2 e peça 3, p. 4-267).

6. À peça 3, p. 271-273, consta parecer técnico favorável à aprovação da execução física do convênio. Já à peça 3, p. 289-307, encontra-se Informação 11/2008-MDA/CJ/CGPCLC, que analisou e considerou ilegal três contratações diretas feitas pela Fetraf-Sul no âmbito do Convênio MDA 90/2005: com a empresa Sitandy Comunicação S/C Ltda. (R\$ 18.000,00), com a entidade Deser Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (R\$ 37.000,00) e com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI – R\$ 84.000,00).

7. A Consultora Jurídica do MDA, acatou parcialmente o teor da Informação acima citada e ressaltou que para a adoção de providência no sentido da recomposição de dano ao erário a ausência

de licitação deve ter provocado dano aos cofres públicos e que os crimes previstos nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/1993 não têm previsão na modalidade culposa (peça 3, p. 309).

8. Foi juntado ao processo a Nota Técnica 626/2009/DRAG/DR/SFC/CGU-PR, da Controladoria-Geral da União (CGU), que trata de diagnóstico resultante das fiscalizações realizadas sobre transferências de recursos a entidades sem fins lucrativos (peça 4, p. 234-250). No referido documento, há uma síntese das constatações verificadas na fiscalização realizada por aquele órgão no Convênio MDA 90/2005:

- Capacidade instalada superdimensionada;
- Ausência de Relatório de fiscalização da Contratante;
- Fiscalização da execução insatisfatória ou não realizada e ausência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios;
- Aprovação de contrato de repasse que abrange a realização de atividades em locais fora da área de abrangência da entidade contratada;
- Ausência de licitação para contratação de agências de viagens e turismo para fretamento de ônibus;
- Fragilidade dos documentos de comprovação de despesas;
- Fragilidade na comprovação de aplicação da contrapartida;
- Ausência de parâmetros e/ou indicadores para aferição de atingimento dos objetivos – propostos. (peça 4, p. 246).

9. Em agosto de 2010, foi realizada a análise contábil-financeira da prestação de contas do ajuste, que detectou irregularidades e apresentou encaminhamento para a conveniente apresentar regularização da documentação, justificativas e devolução parcial dos recursos transferidos (peça 4, p. 256-262). Em resposta, a Fetraf-Sul encaminhou ao MDA o Ofício 516/2010 (peça 4, p. 288-300), apresentando explicações/esclarecimentos relativos às irregularidades apontadas na análise financeira, juntamente com nova cópia da prestação de contas (peça 4, p. 302-400, e peça 5, p. 1-232).

10. Foi juntado aos autos, à peça 5, p. 250-264, relatório de monitoramento, cuja visita técnica foi realizada entre 31/10/2007 e 1º/11/2007. O referido relatório apresenta parecer favorável à execução física do objeto.

11. Em abril de 2011, a Fetraf-Sul solicitou a suspensão da análise da prestação de contas do ajuste em exame até que a documentação apreendida pela Polícia Federal fosse devolvida pela Justiça (peça 5, p. 266-286). Não consta dos autos documento acerca da análise do pleito da entidade.

12. Por meio da Nota Técnica 51/2012, de fevereiro de 2012, o MDA efetuou a reanálise da execução física do Convênio MDA 90/2005, levando em consideração as irregularidades identificadas pela Polícia Federal, em atendimento ao Acórdão 6.395/2011-TCU-1ª Câmara. O citado documento apresenta conclusão divergente do relatório do DPF, atestando a regularidade da execução física do ajuste e considerando atendidos os objetivos propostos (peça 5, p. 294-302).

13. Já a Nota Técnica 71/2012, de 24/5/2012, contém a reanálise financeira da execução do ajuste, na qual consta impossibilidade de acatamento das justificativas apresentadas até o momento, mantendo-se as seguintes irregularidades: inexistência de licitação na modalidade pregão eletrônico, indícios de subfaturamento das despesas e contabilidade paralela, contrato assinado antes da formalização do ajuste, realização de pagamento antecipado, apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios, dispensa de licitação sem embasamento legal e execução da contrapartida em desacordo com o termo de convênio. Nesse contexto, é solicitada a devolução da integralidade dos recursos federais repassados (peça 5, p. 306-311).

14. À peça 5, p. 346-354, a Fetraf-Sul, por meio do Ofício 371/2012, de 25/7/2012, solicita, mais uma vez, a suspensão da análise da prestação de contas do ajuste por 180 dias para a entidade obter a documentação apreendida pela Polícia Federal.

15. Cópia do relatório de análise da documentação apreendida, feito pela Polícia Federal, encontra-se à peça 5, p. 356-380. O referido documento conclui que a integralidade dos recursos federais foi utilizada de forma irregular.

16. Por meio do Ofício 398/2012, de 25/10/2012, a Fetraf-Sul solicita a reanálise da prestação de contas do ajuste a partir da documentação financeira da prestação de contas e das listas de presença, argumentando que a análise foi realizada com base apenas “em meras suspeitas de irregularidades levantadas pelo Delegado da Polícia Federal, e a análise foi instruída pelas planilhas emitidas pelo Delegado e pelos poucos documentos que digitalizou e gravou no CD/DVD disponibilizado” (peça 5, p. 386-388). Nesse contexto, a entidade apresentou nova cópia da prestação de contas do Convênio MDA 90/2005 e das listas de presença dos eventos (peça 5, 392-403, peça 6 e peça 7, p. 1-360).

17. Mediante o Ofício 541/2012, de 29/11/2012, a Fetraf-Sul solicita reforma da Nota Técnica 71/2012 e a aprovação da prestação de contas, apresentando as argumentações a seguir sintetizadas:

a) quanto à falta de licitação, a convenente alega que apresentou documentação complementar que comprova a realização de “procedimentos licitatórios de tomada de preços (orçamentos)” (peça 7, p. 363) e que:

a.1) o projeto foi aprovado quatro dias antes do evento, não havendo tempo hábil para realização de outro tipo de procedimento licitatório;

a.2) a cotação de preços por orçamentos foi realizada por orientação dos servidores do MDA;

a.3) o MDA concordou com o procedimento de cotação de preços, tendo em vista ter aprovado o projeto quatro dias antes da realização do evento;

a.4) a Lei 8.666/1993 e a IN STN 1/1997 não exigiam que entidades sem fins lucrativos, sindicatos e ONGs realizassem procedimento licitatório;

b) no que concerne aos indícios de subfaturamento no pagamento de despesas e contabilidade paralela, a Fetraf-Sul argumenta que a Polícia Federal levantou apenas meras suspeitas, o que não é suficiente para condenar a entidade e que as informações fornecidas pelas empresas de transporte são de caráter unilateral, sem a interferência da convenente, sem influenciar na licitude dos pagamentos efetuados;

c) quanto à assinatura de contrato antes da formalização do convênio, a entidade justifica que não houve prejuízo ao ajuste, tendo sido optado pelo menor valor pesquisado, com o pagamento efetuado durante a vigência do convênio;

d) acerca do pagamento antecipado à empresa Sitandy, a Fetraf-Sul defende ter sido legítimo, mas concorda em devolver o valor de R\$ 18.000,00;

e) relativamente à apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica no lugar de notas fiscais, a convenente solicita reconsideração por se tratarem de entidades sem fins lucrativos e por não ter ocorrido prejuízo ao ajuste;

f) no que tange à ausência de identificação do ajuste nos documentos comprobatórios, a entidade também solicita reconsideração por entender ser apenas um erro material, sem prejuízo ao convênio;

g) em relação à contratação da CNTI com dispensa de licitação sem embasamento legal, a Fetraf-Sul argumenta que houve procedimento licitatório para os serviços de hospedagem, tendo sido optado pelo menor preço cotado;

h) quanto à contratação da entidade DESER e da empresa Sitandy por dispensa de licitação, a convenente concorda em devolver os valores despendidos, apesar de considerar legítimos os procedimentos realizados;

i) sobre a aplicação da contrapartida, a Fetraf-Sul afirma que a quantia foi utilizada em prol da consecução dos objetivos do convênio. (peça 7, p. 362-367)

18. No mesmo ofício, a convenente solicita o parcelamento em 24 parcelas de eventuais quantias que tenha que devolver (peça 7, p. 366).

19. Ao analisar as justificativas e esclarecimentos da Fetraf-Sul, foi elaborado um parecer técnico complementar, em janeiro de 2013, que atestou a regularidade da execução física da Meta 1 do Convênio MDA 90/2005 (peça 7, p. 370-372). A nova análise financeira, por sua vez, formalizada na Nota Técnica 20/2013, de 19/3/2013, concluiu que permaneceram diversas irregularidades, sendo necessária a devolução de R\$ 234.590,00 (peça 7, p. 376-399 e peça 8, p. 4).

20. À peça 8, p. 12-26, a Fetraf-Sul faz nova solicitação de reanálise da prestação de contas do Convênio MDA 90/2005, por meio do Ofício 133/2013, de 16/3/2013, solicitando a aprovação da prestação de contas e, em caso de negativa, solicita o parcelamento da quantia devida em 24 parcelas. A entidade também solicita o cancelamento/suspensão de processo de tomada de contas especial, em virtude da boa-fé de seu ex-coordenador-geral.

21. Em 10/10/2013, a Fetraf-Sul encaminhou outro ofício ao MDA solicitando nova reanálise da prestação de contas, tendo em vista que a tomada de contas especial que tratava do Convênio MDA 19/2004 havia sido apreciada pelo TCU, o qual julgou aquelas contas regulares com ressalvas mediante o Acórdão 5.694/2013-TCU-2ª Câmara. No mesmo documento, a entidade solicita seja desconsiderada a proposta de devolução parcial de recursos feita anteriormente (peça 8, p. 42-84).

22. A Nota Técnica 14/2014, constante da peça 8, p. 104-107, analisou as justificativas apresentadas pela Fetraf-Sul por meio do Ofício 133/2013, acatando algumas, concluindo por um débito parcial de R\$ 224.590,00 e autorizando a restituição dos recursos em 24 parcelas mensais (peça 8, p. 104-107). Por meio do Ofício 43/2014, a Fetraf-Sul solicita a reforma da citada Nota Técnica e aprovação da prestação de contas, destacando que o evento objeto do ajuste ocorreu, fato confirmado por técnicos do MDA, e que a execução financeira do convênio ocorreu com o acompanhamento dos técnicos/analistas daquele Ministério, que deram várias orientações e esclarecimentos. A entidade ainda repetiu justificativas anteriormente apresentadas sobre as irregularidades identificadas pelo MDA (peça 8, p. 120-128).

23. À peça 8, p. 142-147, consta o Parecer Financeiro 3/2014, de 28/4/2014, o qual mantém conclusão de débito no valor de R\$ 224.590,00, aprovando com ressalvas o valor de R\$ 130.410,00. O referido documento destaca que a Nota Técnica 14/2014 levou em consideração o já mencionado Acórdão 5.464/2013-TCU-2ª Câmara, que julgou regulares com ressalvas a tomada de contas especial do Convênio MDA 19/2004. É destacado no parecer que, na análise por ocasião da elaboração da Nota Técnica 14/2014, foram considerados, no que couberam, os pontos similares deliberados no citado *decisum*, em especial quanto à não realização de pregão eletrônico para a execução das despesas.

24. Após registrar as competências constitucionais deste Tribunal e disposições da IN TCU 71/2012, o Parecer Financeiro 3/2014 conclui não restar ao MDA “outra posição sobre este assunto a não ser acatar a decisão proferida pelo TCU”, por conta de suas competências e da conclusão chegada na análise da TCE tratada no TC 035.129/2011-5 (peça 8, p. 17).

25. Em 31/7/2014, foi autorizada a instauração da tomada de contas especial (peça 8, p. 158), sendo que o Relatório de TCE 4/2014 foi elaborado em 26/8/2014, imputando responsabilidade ao Sr. Altemir Antônio Tortelli e à Fetraf-Sul pelo dano ao erário, sendo necessária a devolução aos cofres públicos de R\$ 173.851,50.

26. A diferença de valor em relação ao Parecer Financeiro 3/2014 decorre do cálculo feito no relatório de TCE da proporcionalidade do valor aprovado, considerando o valor da contrapartida e dos recursos federais repassados, a partir do qual foi calculado o montante de verbas federais a devolver. Além disso, a tomadora de contas deixou de computar no valor do débito a quantia de R\$ 18.000,00 referente ao pagamento da empresa Sitandy por ter entendido que a irregularidade apontada não causou dano efetivo ao erário (peça 8, p. 170-171).

27. Inconformada, a Fetraf-Sul solicitou, por meio do Ofício 88/2014, de 8/9/2014, a reanálise da prestação de contas, alegando que o exame conduzido pelo MDA levou em conta apenas “as meras suspeitas de irregularidades levantadas pelo Delegado de Polícia Federal” e que alguns documentos com suspeita de irregularidade não podem contaminar o restante da documentação financeira (peça 8, p. 196-198).

28. O Relatório de Tomada de Contas Especial 4/2014 foi reeditado em 13/10/2014, com poucas alterações, mantendo os mesmos responsáveis e o mesmo valor do débito (peça 8, p. 212-225).

29. O relatório da CGU concluiu que os responsáveis se encontram solidariamente em débito com a Fazenda Nacional pela importância original de R\$ 173.151,50 (peça 8, p. 237-241). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 8, p. 242-243).

30. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 15, p. 252).

EXAME TÉCNICO

31. A presente tomada de contas especial foi autuada em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 90/2005. O relatório da tomadora de contas apresenta valor do débito diferente do constante no Parecer Financeiro 3/2014 em razão da aplicação da proporcionalidade entre os recursos federais e a contrapartida sobre o valor aprovado, a partir do qual foi calculado o valor que deve ser ressarcido aos cofres públicos, além de não incluir no valor do débito despesa de R\$ 18.000,00 por entender não ter causado prejuízo ao erário. A CGU, por sua vez, concordou com o valor definido no relatório de TCE.

32. Convém ressaltar, entretanto, que por meio da Nota Técnica 71/2012, anterior ao Parecer Financeiro 3/2014, o MDA havia concluído pela necessidade de impugnação do valor total das despesas realizadas no âmbito do Convênio MDA 90/2005. Essa conclusão baseou-se nos achados contidos no Relatório da Polícia Federal e em outras constatações do próprio Ministério, quais sejam, a realização de pagamento antecipado, apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios e execução de contrapartida em desacordo com o termo de convênio (peça 5, p. 306-311).

33. O relatório da Polícia Federal, constante da peça 5, p. 356-380, apresenta diversas irregularidades na condução do convênio em exame. A argumentação dos responsáveis junto ao MDA de que as alegações contidas no relatório da Polícia Federal são meras suspeitas não os socorre neste momento. Isso porque o referido documento não está sendo utilizado como prova única para julgamento das contas.

34. É verdade que o citado relatório aponta irregularidades graves na execução do ajuste, como desvio de finalidade do objeto pactuado. No entanto, ao proceder à citação, este Tribunal dará oportunidade para que os responsáveis exerçam seus direitos de defesa e de contraditar o que consta dos autos de forma a comprovar a correta aplicação dos recursos federais transferidos.

35. Deve-se ressaltar que incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

36. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1a Câmara, 2.665/2009-TCU Plenário, 5.798/2009-TCU-1a Câmara, 5.858/2009-TCU-2a Câmara, 903/2007-TCU-1a Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, os responsáveis devem fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

37. Além do desvio de finalidade, a Polícia Federal identificou outras possíveis irregularidades na documentação examinada que merecem ser esclarecidas, como plano de trabalho aprovado indevidamente, inexistência de licitação, contrato assinado antes da celebração do convênio, indícios de subfaturamento das despesas e contabilidade paralela com a ocultação de pagamentos a empresas de transporte e turismo e falsificação de contrato (peça 5, p. 260-285 e peça 6, p. 1-19).

38. O MDA modificou o valor do débito em razão de pedido da Fetraf-Sul de reanálise da prestação de contas, tendo em vista que este Tribunal havia julgado, mediante o Acórdão 5.694/2013-TCU-2ª Câmara, regulares com ressalvas a tomada de contas especial que tratava do Convênio MDA 19/2004, firmado entre a entidade e o mesmo Ministério para realização do I Encontro Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (peça 14, p. 307-325). Nesse contexto, o MDA reexaminou as contas e concluiu que a irregularidade relativa à ausência de procedimento licitatório possuía similaridade com aquelas tratadas no citado Acórdão. Por essa razão a irregularidade foi desconsiderada (peça 8, 142-147).

39. Note-se que o MDA relevou a ausência de procedimento licitatório tão somente em razão do Acórdão 5.694/2013-TCU-2ª Câmara que havia feito o mesmo em outro convênio da Fetraf-Sul. Esse fato ficou claro no Parecer Financeiro 3/2014, conforme trecho a seguir transcrito:

2.22 As competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

2.23 Diante das competências atribuídas a esta instituição pela Instrução Normativa TCU N° 71, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

Considerando que compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade com dano ao Erário, nos termos da Constituição Federal, art. 71, inciso II; da Lei n° 8.443, de 1992, arts. 1º, inciso 1, 8º e 9º; e do Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, e 197;

Art. 16. A autoridade competente providenciará baixa da responsabilidade pelo débito se o Tribunal de Contas da União:

I - considerar elidida a responsabilidade pelo dano inicialmente imputada ao responsável;

2.24 Não restando a este Ministério, portanto, outra posição sobre este assunto a não ser a de acatar a decisão proferida pelo TCU, devido às competências do Tribunal de Contas da União e diante da sua conclusão na análise da tomada de contas especial TC 035.129/2011-5.

40. Ocorre que o Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara foi proferido no âmbito do processo TC 035.129/2011-5, o qual foi instruído por outra unidade técnica deste Tribunal, que desconhecia o teor do relatório da Polícia Federal. Por meio do Acórdão 456/2014-TCU-1ª Câmara, os ministros deste Tribunal decidiram, dentre outras deliberações:

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, bem como das fls. 4/34 da peça 39, ao MP/TCU para que este avalie a oportunidade e a conveniência de interpor recurso de revisão contra o Acórdão 5694/2013 -2ª Câmara proferido no âmbito da tomada de contas especial autuada sob o número TC-035.129/2011-5, referente ao Convênio/MDA 019/2004 (Siafi 506136)

41. Em 28/2/2014, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU interpôs recurso de revisão contra o Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara. O referido recurso foi conhecido, os responsáveis já foram citados e o processo encontra-se aguardando instrução da Unidade Técnica. Em que pese o recurso de revisão não ter efeito suspensivo, observa-se que o fundamento para o MDA releva a ausência de licitação no ajuste em exame baseia-se em apenas uma decisão isolada deste Tribunal, que pode ser revista por ocasião da apreciação de mérito do recurso de revisão já comentado.

42. Dessa forma, a ausência de licitação na execução do ajuste deve ser considerada uma vez que afronta jurisprudência pacífica desta Corte de Contas. Além disso, a irregularidade agride a cláusula terceira, inciso II, alínea “g”, do termo de convênio e as normas que tratam da matéria, como o Decreto 5.504/2005 e a Lei 8.666/1993.

43. Em suas justificativas, a Fetraf-Sul buscou argumentar ter realizado “procedimentos licitatórios de tomada de preços (orçamentos)” (peça 7, p. 363). Contudo, tratam-se apenas de pesquisas de preços sem nenhuma formalidade prevista para os procedimentos licitatórios.

44. Além disso, pelo montante envolvido, não caberia dispensa de licitação ou a modalidade convite, que mais se aproxima, ainda que grosseiramente, do que foi feito. Fato é que deveriam ter sido realizadas licitações na modalidade pregão, pois os recursos federais foram utilizados na contratação de serviços comuns: transporte (R\$ 216.000,00) e hospedagem, alimentação e locação do local do evento (R\$ 84.000,00). Portanto, observa-se que o valor total dos recursos federais repassados foi utilizado indevidamente.

45. Há que ser observado, também, que o MDA celebrou o convênio em 18/11/2005 para a execução de um encontro que aconteceria entre os dias 22 e 25/11/2005. Ou seja, o ajuste foi assinado seis dias antes do evento, sendo que a ordem bancária foi emitida em 22/11/2005, no mesmo dia em que iniciava o evento, e os recursos foram creditados na conta específica no dia 24/11/2005.

46. Ao assinar o convênio por parte da União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Sr. Valter Bianchini, então Secretário de Agricultura Familiar daquela pasta ministerial, tinha ciência que as despesas do ajuste não seriam realizadas de acordo com a legislação em vigor em virtude da falta de tempo hábil. Por esta razão o responsável deve ser ouvido em audiência.

47. Não bastasse a ausência de licitação e as irregularidades constantes do Parecer Financeiro 3/2014, outras duas irregularidades devem ser examinadas neste processo, as quais não foram expressamente tratadas na análise feita pelo MDA: a aprovação indevida de plano de trabalho genérico e o desvio de finalidade.

48. Conforme já registrado, o termo de convênio apresenta como objeto “apoiar a realização de ações de capacitação de lideranças da Fetraf-Sul” (peça 1, p. 214). O plano de trabalho anexo ao termo de convênio descreve o projeto como “Capacitação de Agricultores Familiares” (peça 1, p. 230), especificando como meta a realização do Encontro Nacional de Formação no Âmbito da Agricultura Familiar” (peça 1, p. 234) entre novembro e dezembro de 2005. Como bem destacado no relatório do DPF, não há indicação do local onde seria realizado o evento, tampouco há informações sobre como seriam aplicados os recursos do ajuste.

49. O plano de trabalho definido de forma genérica como essa contraria o disposto no art. 2º da IN STN 1/1997, vigente à época, que relaciona as informações mínimas que devem constar desse documento:

Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - razões que justifiquem a celebração do convênio;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;

IV - etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;

V - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;

VI - cronograma de desembolso;

(...)

50. Deve-se observar que o relatório da tomadora de contas faz referência a esta irregularidade, com registro de que não foram detalhadas as despesas que seriam realizadas na execução do ajuste, o que segundo ela, representa “erro de formalização que impactou na análise da prestação de contas” (peça 8, p. 223). Assim, o ex-Secretário de Agricultura Familiar do MDA também deve ser ouvido em audiência em razão da celebração de convênio cujo plano de trabalho apresenta-se genérico, sem a descrição completa do objeto a ser executado e sem detalhamento da aplicação dos recursos, o que afronta o art. 2º da IN STN 1/1997.

51. O desvio de finalidade do objeto é outra irregularidade que implica a citação dos responsáveis pelo valor total dos recursos federais repassados. Após investigação, a Polícia Federal concluiu que o evento que, no plano de trabalho destinava-se à capacitação de agricultores familiares, serviu, de fato, para a fundação da Fetraf-Brasil, estendendo os limites de atuação da entidade.

52. Por esclarecedor, transcreve-se trecho do relatório elaborado pela Polícia Federal:

3.2. Desvio de finalidade

Apesar de genérico, o plano de trabalho previu, pelo menos, que os recursos públicos seriam destinados à realização do ENCONTRO NACIONAL DE FORMAÇÃO NO ÂMBITO DA AGRICULTURA FAMILIAR para 1.200 pessoas (lideranças da agricultura familiar e técnicos).

A lista de presença da atividade (Lista nº 2086 da CX/FETRAF-SUL nº 76), que é a mesma nas fls. 735/855 do Apenso III, Volumes III e IV, revela que, ao invés da realização do encontro previsto no plano de trabalho, os recursos públicos foram empregados na realização do I CONGRESSO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL, entre os dias 22 e 25/11/2005, no município de Luziânia/GO.

Evidentemente, uma simples modificação do nome da atividade não é suficiente para demonstrar o desvio de finalidade do convênio, mas há outros elementos que confirmam essa tese.

(...)

Contudo, a prova cabal do desvio de finalidade da atividade foi extraída da *internet*, mais precisamente do *site* da FETRAF-BRASIL/CUT, onde constava a narrativa de como surgiu a entidade. Uma cópia desse histórico, extraída do *site* da entidade no dia 24/04/2008, consta no Anexo II deste relatório. Atualmente, o conteúdo dessa página não se encontra mais disponível na rede.

Consoante esse artigo, a história da fundação da FETRAF-BRASIL/CUT é a seguinte:

No mês de julho de 2004, mais de 2.000 agricultores/as familiares provenientes de 22 Estados do país participaram em Brasília do 1º Encontro Nacional Sindical da Agricultura Familiar, no qual decidiu-se por aclamação aprofundar e estender por todo o Brasil o processo de reorganização e reestruturação sindical da Agricultura Familiar através da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – FETRAF-Brasil/CUT.

Nasceu consciente de que o grande desafio é lutar para levar o desenvolvimento para 40% da população que vive, mora e produz no campo brasileiro. O nascimento se deu num grande momento: o Congresso de Fundação realização nos dias 22 a 25 de novembro de 2005, em Luziânia, Estado de Goiás, com a presença de 1200 (mil e duzentos) delegados(a) e 250 convidados. Entre os convidados estiveram o Presidente Lula, vários Ministros, Deputados, Movimentos Sociais e uma grande delegação Internacional. Eles foram os padrinhos do nascimento deste instrumento que os agricultores familiares do Brasil decidiram criar. (grifos constam do original)

Nesses dias 22, 23, 24 e 25 de novembro de 2005, durante o I Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, refletimos, avaliamos e construímos propostas e políticas prioritárias a serem implementadas pelo governo, pelos agricultores familiares e suas organizações, para unificarmos a nossa ação formativa e organizativa na busca incansável de qualificarmos os nossos debates e intervenções nas políticas públicas para agricultura familiar. Foi um momento propício de intensa troca de experiências entre as organizações, especialmente sobre temas como agroecologia, cooperativismo, verticalização e organização da produção, meio ambiente, sustentabilidade, reforma agrária, etc.

As deliberações resultantes desse congresso constam, inclusive, na prestação de contas do convênio (fls. 712/724 do Apenso III, Vol. III) e resumem-se, basicamente, numa agenda de “lutas” e reivindicações da categoria sobre diversos temas (reforma agrária, política agrícola, previdência social, meio ambiente, segurança alimentar, saúde, organização sindical, educação e formação, entre outros). Entre essas deliberações, podemos citar:

Para o avanço da organização da FETRAF-SULBRASIL/CUT, nos próximos três anos: a) construir a organização de FETRAF's em todos os estados do país, dinamizando a construção de, no mínimo, cinco núcleos microrregionais em cada estado; b) construir e fazer funcionar os Coletivos em todas as áreas estratégicas para o fortalecimento da Agricultura Familiar e a viabilização da luta pela Reforma Agrária; c) organizar e articular uma Campanha Nacional Unificada de Sindicalização de agricultores e agricultoras familiares. (fl. 713 do Apenso III, Vol. III).

(...)

53. O desvio de finalidade é uma das causas ensejadoras de tomada de contas especial de acordo com o art. 38, inciso II, alínea “c”, da já citada IN STN 1/1997. A narrativa da Polícia Federal demonstra de forma clara esse desvio de finalidade, o que, por si só, acarreta prejuízo aos cofres públicos no valor total dos recursos federais repassados. Portanto, os responsáveis devem ser citados para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional a quantia original de R\$ 300.000,00. A data a partir da qual deve ser calculada a atualização monetária e a eventual incidência de juros é 24/11/2005, data de crédito dos valores na conta específica do ajuste.

54. Como bem registrado no relatório do Tomador de Contas, a responsabilidade por esta TCE recaí sobre a Fetraf-Sul solidariamente com o seu ex-coordenador-geral, Sr. Altemir Antônio Tortelli, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. O Sr. Altemir, na qualidade de

coordenador-geral, esteve à frente da entidade durante o período de execução e prestação de contas do ajuste, sendo responsável pela aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio MDA 90/2005. Outrossim, a responsabilidade aqui apresentada está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, como, por exemplo, com o Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

55. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul e do Sr. Altemir Antônio Tortelli, bem como apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis (itens 31-44 e 51-54 desta instrução).

56. Propõe-se, ainda, ouvir em audiência o Sr. Valter Bianchini, ex-Secretário de Agricultura Familiar do MDA, que assinou o termo de convênio, cujo plano de trabalho é genérico e tendo ciência que não havia tempo hábil para a correta execução das despesas (itens 45-50 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação** 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), ex-coordenador-geral da entidade, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, **solidariamente**, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 300.000,00, atualizada monetariamente a partir de 24/11/2005 até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 90/2005, em razão, sobretudo, de desvio de finalidade do objeto pactuado, inexistência de licitação, contrato assinado antes da celebração do convênio, indícios de subfaturamento das despesas e contabilidade paralela com a ocultação de pagamentos a empresas de transporte e turismo e falsificação de contrato, realização de pagamento antecipado, apresentação de recibo emitido por pessoa jurídica, ausência de identificação do convênio nos documentos comprobatórios e execução de contrapartida em desacordo com o termo de convênio (valor atualizado até 2/9/2015: R\$ 517.980,00);

b) informar os responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) realizar a audiência do Sr. Valter Bianchini (CPF 710.412.658-91), ex-Secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para os seguintes fatos:

c.1) celebração do Convênio MDA 90/2005 com plano de trabalho genérico, sem a descrição completa do objeto a ser executado e sem detalhamento da aplicação dos recursos, o que afronta o art. 2º da IN STN 1/1997, vigente à época da assinatura do ajuste;

c.2) celebração do Convênio MDA 90/2005 em 18/11/2005, para a realização de evento que ocorreria entre os dias 22 a 25/11/2005, ciente de que não havia tempo hábil para a correta realização das despesas do ajuste, inclusive para a realização de licitações, o que permitiu a afronta à



Lei 8.666/1993, ao disposto no art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto 5.504/2005, bem como ao disposto na cláusula terceira, inciso II, alínea “g” do termo de convênio.

Secex-SC, em 2 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Debiasi

AUFC – Mat. 5704-5