

TC 014.633/2015-9

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)

Advogados: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250, peça 35, p. 340)

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 106/2006 (Siafi 579443). O ajuste firmado entre a FetraF-Sul e o MDA tinha como objeto “a formação de agentes de desenvolvimento em ATER [Assistência Técnica e Extensão Rural] e metodologias participativas na região sul do Brasil para agricultores familiares” (peça 1, p. 345).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 445.515,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 399.495,00 de origem federal e R\$ 46.020,00 a título de contrapartida (peça 1, p. 351).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2006OB908305, emitida em 29/12/2006 (peça 2, p. 13-15). Os recursos foram creditados na conta específica em 3/1/2007 (peça 3, p. 8).

4. O ajuste vigeu no período de 27/12/2006 até 31/5/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 30/7/2007 (conforme termo de convênio e primeiro termo aditivo – peça 1, p. 349; e peça 2, p. 93).

5. Em 27/7/2007, o então coordenador-geral da FetraF-Sul, Sr. Altemir Antonio Tortelli encaminhou ao MDA a prestação de contas final do ajuste (peça 2, p. 229-303). Após solicitação de complementação (peça 2, p. 307-309), foi encaminhada documentação adicional relativa à prestação de contas (peça 2, p. 322-397, peças 3 a 8, e peça 9, p. 1-383). Também foram apresentadas cópias das listas de presenças das atividades realizadas (peça 10, p. 12-384, peças 11 a 16, e peça 17, p. 1-110).

6. À peça 17, p. 112-128, consta Relatório de Monitoramento, elaborado em 21/8/2007, o qual contém registro de visita técnica ocorrida entre os dias 11 e 15 de junho de 2007. O referido relatório informa que o objeto contratado estava sendo alcançando, fazendo destaque para o fato de a entidade ter solicitado nova prorrogação de prazo até agosto de 2007, sem êxito por não ter conseguido apresentar as certidões negativas a tempo. Nesse contexto, os recursos financeiros que ainda não haviam sido utilizados deveriam ser devolvidos aos cofres públicos, sendo que no período de

realização do monitoramento “a instituição ainda estava buscando informações de como proceder para a finalização do convênio” (peça 17, p. 118).

7. Ainda foi preenchido pela conveniente, no módulo de acompanhamento de projetos antigos do Sistema de Convênios e Finanças (Sicofin) do MDA, informações sobre os beneficiários capacitados na execução do ajuste (peça 18, p. 12-44).

8. À peça 18, p. 46-50, consta parecer técnico, elaborado em 13/2/2009, favorável à execução física do objeto pactuado. Já o parecer financeiro, de 26/10/2010, registra as seguintes irregularidades e solicita suas devidas correções/justificativas: falta de comprovação de recolhimento do saldo dos recursos não aplicados no convênio, ausência de documento comprobatório referente a pagamento de despesa, apresentação de recibos emitidos por pessoa jurídica como documentação comprobatória de despesa, autopagamentos, despesas telefônicas não previstas no plano de trabalho, ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas a título de contrapartida, falta de ateste dos serviços relativos à alimentação e transporte, ausência de extratos da aplicação dos recursos, extratos da conta corrente com falhas que dificultam a visualização, impropriedades na execução da contrapartida pactuada e divergência de valores de anexos da prestação de contas (peça 18, p. 62-69).

9. Em 8/12/2010, a Fetraf-Sul apresentou justificativas para as irregularidades apontadas no parecer financeiro acima, por meio do Ofício 517/2010 (peça 18, p. 72-229, e peça 19, p. 1-85), sendo que em 25/4/2011, a entidade elaborou o Ofício 313/2011, destacando que a documentação do ajuste havia sido apreendida pelo Departamento de Polícia Federal e solicitando a suspensão/sobrestamento da análise da prestação de contas do convênio até que a referida documentação fosse devolvida (peça 19, 119-121).

10. Mediante o Ofício MDA 1.784/2011, o Ministério do Desenvolvimento Agrário informou a conveniente acerca do Acórdão 6.395/2011-TCU-1ª Câmara, que determinou a reanálise da prestação de contas levando em consideração as irregularidades identificadas pela Polícia Federal. No mesmo documento, o MDA solicitou esclarecimentos e providências por parte da Fetraf-Sul (peça 19, p. 145).

11. À peça 19, p. 163-201, a Fetraf-Sul apresentou suas justificativas, por meio do Ofício 812/2011, de 11/11/2011. Em síntese, a entidade alegou que (peça 19, p. 163-201):

a) a Polícia Federal encontrou apenas meros erros formais que não trazem prejuízo ao erário;

b) quanto à meta 4, relativa à elaboração e produção de um DVD, a contratação dos serviços ocorreu mediante Carta Convite, com a contratação da empresa que ofertou o menor preço, sendo que o DVD foi utilizando nas 120 oficinas realizadas;

c) foram elaboradas e publicadas 60.000 cartilhas, após contratação de empresa por Carta Convite;

d) a duplicação de assinaturas de alguns capacitandos ocorreu por erro formal, sem má-fé, enquanto outras referem-se a homônimos;

e) a falta de preenchimento de cabeçalho de listas de presença das visitas técnicas ocorreu em razão de lapso de alguns agentes responsáveis pela visitação, caracterizando erro formal;

f) é viável fazer mais de uma visita em comunidades rurais do mesmo município, uma vez que a carga horária prevista para cada visita é de duas horas;

g) algumas atividades tiveram a carga horária estendida em alguns dias e diminuída em outros, mas a carga horária total foi cumprida de acordo com o plano de trabalho;

h) alguns participantes, em um universo de centenas, acabaram assinando mais de uma vez a mesma lista de presença, o que ocorreu sem má-fé, mas por erro formal.

12. A Nota Técnica 52/2012, de fevereiro/2012, atesta a execução física parcial do convênio (peça 21, p. 267-278). Já a Nota Técnica 78/2012, de 1º/6/2012, que apresenta parecer financeiro sobre o ajuste, solicita a devolução do valor original de R\$ 344.630,44 (peça 21, p. 281-289). O relatório elaborado pela Polícia Federal sobre o Convênio MDA 106/2006, por sua vez, foi juntado aos autos à peça 21, p. 313-334, peça 22 e peça 23, p. 4-5, e conclui pela necessidade de restituição aos cofres públicos de R\$ 406.653,68. A análise da Polícia Federal chegou a um valor acima do repassado pelo MDA por conta dos rendimentos obtidos com a aplicação financeira.

13. Em 25/7/2012, a Fetraf-Sul solicitou a suspensão da análise da prestação de contas por 180 dias para obter a documentação apreendida pela Polícia Federal (Ofício 370/2012, peça 23, p. 6-8). Em resposta, o MDA concedeu prazo inferior ao solicitado por meio do Ofício 860/2012, de 5/10/2012 (peça 23, p. 15-16).

14. Nesse contexto, mediante o Ofício 400/2012, de 25/10/2012, a Fetraf-Sul informou a devolução parcial de R\$ 63.354,20 em 24/7/2007 e R\$ 20,70, em 25/7/2007, argumentou que a análise feita acerca do convênio foi baseada em meras suspeitas levantadas pelo delegado da Polícia Federal, solicitou a reanálise da prestação de contas e juntou cópia da documentação financeira do ajuste (peça 23, p. 23-397, peças 24 a 34, e peça 35, p. 1-316 e 333-334).

15. Em 10/10/2013, a Fetraf-Sul encaminhou ofício ao Ministro do Desenvolvimento Agrário solicitando reanálise da prestação de contas levando em consideração o fato de este Tribunal de Contas ter julgado regulares com ressalvas, mediante o Acórdão 5.464/2013-TCU-2ª Câmara, a tomada de contas especial do Convênio MDA 19/2004, que também foi objeto de investigação da Polícia Federal (peça 35, p. 336-338). Já em 29/11/2012, a Fetraf-Sul encaminhou outro ofício ao MDA (Ofício 545/2012), apresentando justificativas para as irregularidades apontadas no relatório da Polícia Federal, solicitando a reanálise da prestação de contas e sua aprovação. A entidade ainda solicitou o parcelamento de eventuais quantias que a entidade fosse convocada a restituir (peça 35, p. 326-332).

16. A Nota Técnica 13/2004, elaborada em 11/3/2014, analisa as justificativas apresentadas pela Fetraf-Sul por meio do Ofício 545/2012, registrando a permanência de diversas irregularidades, motivo pelo qual é solicitada a apresentação de justificativas e de novos documentos comprobatórios (peça 36, p. 5-28). Em resposta à referida Nota Técnica, a Fetraf-Sul encaminhou ao MDA o Ofício 40/2014, de 7/4/2014, com novas justificativas e com solicitação de aprovação da prestação de contas (peça 36, p. 39-53).

17. Em 21/5/2014, foi elaborado o Parecer Financeiro 5/2014, cuja conclusão sugere a aprovação parcial com ressalvas de R\$ 189.531,44, sendo R\$ 160.634,94 de recursos federais, R\$ 21.571,21 de valores relativos à contrapartida e R\$ 7.325,29 resultante de rendimentos da aplicação financeira. O mesmo documento reprovava o valor de R\$ 263.420,36, sendo R\$ 238.860,06 de recursos federais e R\$ 24.560,30 referentes à contrapartida, e sugere a instauração de tomada de contas especial (peça 36, p. 113-122).

18. Em 28/8/2014, foi autorizada a instauração da tomada de contas especial (peça 36, p. 131), sendo que o Relatório de TCE 5/2014 foi assinado em 5/11/2014, imputando responsabilidade ao Sr. Altemir Antônio Tortelli e à Fetraf-Sul pelo dano ao erário, sendo necessária a devolução aos cofres públicos de R\$ 238.860,06 (peça 36, p. 177-189).

19. O relatório da CGU concluiu que os responsáveis se encontram solidariamente em débito com a Fazenda Nacional pela importância original de R\$ 238.860,06 (peça 36, p. 203-207). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 36, p. 208-209).

20. 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 36, p. 221).

EXAME TÉCNICO

21. Nada obstante existir parecer técnico com conclusão pela execução parcial do Convênio MDA 106/2006 e devolução dos recursos não utilizados, há várias irregularidades consignadas nos pareceres financeiros.
22. Deve-se ressaltar que para uma prestação de contas ser aprovada, há a necessidade de exame técnico e financeiro. Não basta apenas comprovar que o objeto foi executado. É necessário demonstrar que o objeto pactuado foi realizado com os recursos do ajuste segundo as normas que regem a execução de despesas públicas.
23. A presente tomada de contas especial foi autuada em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do convênio em exame. Todavia, por meio da Nota Técnica 78/2012, o MDA havia impugnado o valor total dos recursos federais repassados, deduzidos aqueles ressarcidos e incluídos os valores resultantes de aplicação financeira.
24. O relatório da Polícia Federal também concluiu pela utilização irregular de todo o recurso repassado pelo MDA para a execução do ajuste em tela. O débito levantado pela Polícia Federal divide-se, a grosso modo, em dois grandes grupos: autopagamentos (R\$ 154.298,04) e pagamentos irregulares (R\$ 190.332,40). Além desses valores foram registrados débitos indevidos com tarifas bancárias e tributos que foram devidamente reembolsados pela entidade.
25. No montante de autopagamentos, R\$ 78.120,00 estão vinculados a recibos da própria Fetraf-Sul, caracterizando a autocontratação da entidade. O restante está vinculado a recibos de diárias assinados pelos participantes das atividades realizadas.
26. O Parecer Financeiro 5/2014, aprovou parte das despesas realizadas, no valor de R\$ 189.531,44 e não aprovou o valor de R\$ 238.860,06 referente a recursos federais. Embora tenha conclusão diferente da Nota Técnica 78/2012, que contém análise financeira anterior, o referido parecer não apresenta justificativas expressas dos motivos que alteraram a conclusão do exame financeiro.
27. Nesse contexto, em relação aos autopagamentos, depreende-se do Parecer Financeiro 5/2014 que foram considerados irregulares apenas os valores vinculados a recibos de diárias assinados pelos participantes das atividades realizadas. As despesas vinculadas a recibos da própria Fetraf-Sul deixaram de ser considerados irregulares.
28. Ocorre que a Fetraf-Sul e o Sr. Altemir Antônio Tortelli são responsáveis em várias tomadas de contas especiais que tramitam nesta Corte de Contas, todas relacionadas com convênios e contratos de repasse com objetos similares ou relacionados. Nas demais tomadas de contas especiais todos os autopagamentos foram considerados irregulares no âmbito das instruções preliminares.
29. A fim de manter coerência com os demais processos, os responsáveis devem ser citados para apresentarem defesa ou recolherem os valores relacionados com todos os autopagamentos, vez que, nesta análise inicial, esses pagamentos se mostram desprovidos de qualquer legalidade. O próprio MDA destacou por meio da Nota Técnica 78/2012 que essa prática de autopagamento é vedada por este Tribunal (Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário), “a Fetraf-Sul não é empresa prestadora de serviços e, ainda que fôsse, tais serviços de assessoria técnica (...) não estavam previstos no Plano de Trabalho aprovado” (peça 21, p. 282).
30. Já os autopagamentos vinculados a recibos de diárias/transporte assinados pelos participantes das atividades realizadas, além de outras despesas ressarcidas pela entidade, também são irregularidades graves que impedem verificar o nexo causal entre as despesas informadas e os pagamentos efetuados. Esses autopagamentos ocorreram por meio de cheques nominativos à Fetraf-Sul que foram descontados no caixa do banco, afrontando o art. 20 da IN STN 1/1997.

31. De acordo com a conveniente, o procedimento ocorreu em razão dos valores baixos que foram pagos aos capacitandos, o que não justificaria a emissão de um cheque para cada beneficiário. Ocorre que além de afrontar dispositivo a que a Fetraf-Sul estava obrigada a observar, a maior parte dos recibos foram assinados em datas diferentes dos eventos realizados, impedindo ainda mais a configuração do nexo causal entre os pagamentos efetuados e os recursos federais repassados, além de outras inconsistências como assinantes de recibos que não constam da lista de presença da respectiva atividade, recibos sem assinatura, veículos abastecidos além da capacidade do tanque de combustível e pagamentos de diárias a capacitandos residentes no mesmo município da atividade.

32. 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.

33. 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.

34. Quanto aos demais pagamentos, verifica-se que a Polícia Federal considerou irregular todas as demais despesas efetuadas (com exceção do débito de CPMF na conta vinculada) por motivos variados: falta de licitação, despesas não previstas no plano de trabalho, recibos/documentos fiscais que não especificam a razão do pagamento, documentos comprobatórios sem menção ao número do convênio ou fazendo referência a outro ajuste, pagamento desacompanhado de documento comprobatório, pagamentos antecipados, pagamentos para associações sindicais e sindicatos por atividades de assessoria que fogem à finalidade de tais entidades.

35. O mesmo havia ocorrido na Nota técnica 78/2012. A Nota Técnica 13/2014, em que pese apontar para débito parcial, registra, ainda, outras irregularidades em pagamentos: a falta de carimbo de ateste, a falta de comprovação de compra e dos cartões de embarque de passagens aéreas adquiridas e documentos comprobatórios ilegíveis.

36. Em linha com a Nota Técnica 13/2014, o Parecer Financeiro 5/2014 considera irregular apenas parte dos pagamentos para terceiros e, conforme já comentado, não aponta de forma expressa os pagamentos que considerou regular, indicando apenas os considerados irregulares. A leitura dos itens 2.16 a 2.19 do citado parecer demonstra que a Nota Técnica 13/2014 foi elaborada para atender à solicitação da Fetraf-Sul para que o MDA realizasse nova análise da prestação de contas levando em consideração o Acórdão 5.694/2013-TCU-2ª Câmara, o qual julgou 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.

37. 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)

38. 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 em instrução na Unidade Técnica.

39. Examinando o teor da Nota Técnica 13/2014 e do Parecer Financeiro 5/2014, pode-se inferir que uma das irregularidades que foram relevadas em relação à Nota Técnica 78/2012 foi a ausência de licitação para variados pagamentos, possivelmente em razão do citado Acórdão 5694/2013-TCU-2ª Câmara, como ocorreu em análises de outras tomadas de contas especiais que tramitam neste Tribunal (TC 014.416/2015-8 e 001.965/2015-8).

40. No entanto, 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.

41. Considerando que não constam dos autos de forma clara os motivos que levaram o MDA a relevar a ausência de licitação ou de outras irregularidades apontadas no relatório da Polícia Federal e na Nota Técnica 78/2012 do próprio Ministério, deve-se citar os responsáveis pelo valor total repassado, qual seja, R\$ 399.495,00, abatidas as restituições realizadas. A data a partir da qual deve ser calculada a atualização monetária e a eventual incidência de juros é 3/1/2007, data do crédito dos recursos na conta corrente específica do ajuste.

42. Note-se que essa conduta está em linha com as análises de outras tomadas de contas especiais que tramitam nesta Corte de Contas e não caracterizam desde já condenação dos responsáveis. Isso porque 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 repassados.

43. Como bem registrado no relatório do Tomador de Contas, a responsabilidade por esta TCE recai 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 106/2006 (peça 1, p. 109, e peça 37). Outrossim, a responsabilidade aqui apresentada está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, como, por exemplo, com o Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

44. 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 o débito desta TCE. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis (itens 21-43 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. 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 abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias já ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio MDA 106/2006, em razão, sobretudo, de autopagamentos, ausência de licitação, despesas não previstas no plano de trabalho, recibos/documentos fiscais que não especificam a razão do pagamento, documentos comprobatórios sem menção ao número do convênio ou fazendo referência a outro ajuste, pagamento desacompanhado de documento comprobatório, pagamentos antecipados, pagamentos para associações sindicais e sindicatos por atividades de assessoria que fogem à finalidade de tais entidades, ausência de carimbo de ateste, falta de comprovação de compra e de cartões de embarque de passagens aéreas adquiridas e documentos comprobatórios ilegíveis:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
399.495,00 (débito)	3/1/2007
63.354,20 (crédito)	24/7/2007
20,70 (crédito)	25/7/2007

Valor atualizado até 15/9/2015: R\$ 560.968,65

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.

Secex-SC, em 15 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Debiasi

AUFC – Mat. 5704-5