

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em atendimento ao item 1.8.1 do Acórdão 8333/2019-1ª Câmara em face de irregularidades na comprovação das despesas relativas ao Contrato de Repasse 184.088-13/2005, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representando pela Caixa Econômica Federal, e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), com o objetivo de promover ações de capacitação de educadores de agricultores familiares mediante a realização de 2 seminários, 8 cursos e 20 oficinas.

2. Os recursos financeiros federais foram creditados na conta bancária da Fetraf-Sul em 28/12/2005, no valor de R\$ 160.000,00 (2005OB900997), tendo havido ainda, como receitas, a contrapartida de R\$ 2.400,00 e rendimentos de R\$ 5.272,14, o que resultou em despesas no montante de R\$ 161.346,14 e saldo financeiro de R\$ 6.326,00, posteriormente restituído à União (item 34-peça 09).

3. O Acórdão 8333/2019-1ª Câmara foi proferido no TC-021.092/2010-9, processo de representação formulada pela Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC, em 20/7/2010, com encaminhamento de cópia de relatórios de investigação referentes à apuração de irregularidades na execução de 17 convênios e contratos de repasses celebrados entre a União e a Fetraf-Sul.

4. O exame realizado pela Polícia Federal se pautou nos documentos de despesa e nos demais atos de pagamento relativos a cada ajuste, recolhidos mediante mandado judicial de busca e apreensão na sede da Fetraf-Sul expedido pela 2ª Vara Federal de Chapecó.

5. Anote-se que, no período de 2003 a 2007, a Fetraf-Sul recebeu mais de R\$ 5 milhões em recursos federais mediante a faturação dos ajustes em tela, que, em sua maioria, objetivaram a realização de atividades de capacitação de agricultores. A apreciação deste Tribunal quanto aos indícios mencionados nos relatórios do DPF resultou na instauração de 11 tomadas de contas especiais pelos órgãos concedentes, na assinatura de 2 termos de confissão de dívida pela Fetraf-Sul e na formalização de 4 TCEs apartadas, dentre as quais, encontra-se o presente processo.

6. No tocante ao Contrato de Repasse 184.088-13/2005, o relatório impugnou despesas, no total de R\$ 152.841,93 (peça 05), conforme discriminado nas planilhas constantes das peças 06/08, classificando-as nas seguintes modalidades:

a) despesas de autopagamentos, no valor de R\$ 110.611,00, por violarem a disciplina legal então aplicável (art. 20 da Instrução Normativa STN 01/1997): os recursos foram sacados da conta do ajuste mediante cheques nominais, ou transferências, à própria entidade;

b) despesas injustificadas, no valor de R\$ 29.676,38, por não terem vinculação com o objeto e o plano de trabalho, contrariando o art. 22 da IN/STN 01/1997 (peça 07);

c) despesas sem comprovação documental hábil, no valor de R\$ 12.554,55, em infração ao art. 30 da IN STN 01/1997, compostas por saques registrados no extrato bancário, porém sem documentação comprobatória, e pagamento de tarifas bancárias por utilização de TED (peça 08).

7. Foram responsabilizados solidariamente pelo débito apurado a Fetraf-Sul e o Sr. Altemir Antônio Tortelli, Coordenador Geral (entre 1/1/2003 e 31/10/2007) por ter estado sob sua atribuição direta o conjunto das despesas impugnadas e de lhe competir a apresentação de documentos comprobatórios hábeis.

8. A citação foi ordenada pelo Acórdão 8333/2019-1ª Câmara, proferido na Sessão de 20/8/2019, sob o fundamento da ausência de comprovação válida das despesas referentes ao contrato

de repasse, conforme assinalado em planilhas extraídas do Inquérito Policial 68/2007-DPF/XAP/SC. Foram encaminhadas aos responsáveis as cópias do relatório e das planilhas elaboradas pela Polícia Federal.

9. As defesas foram examinadas pela SecexAgroAmbiental, que propôs sua rejeição e o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito dos defendentes. O MP/TCU anuiu a essa proposta.

10. À vista do exposto pela unidade técnica, acolho integralmente a análise e as conclusões formuladas, incorporando-as às razões de decidir. Não obstante a concordância, penso ser adequado tecer comentários sobre os principais aspectos que levaram a esse posicionamento.

11. Em sede de argumentação preliminar, os responsáveis alegaram ter ocorrido a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário ante a recente expedição do enunciado do Tema 899 do STF.

12. A alegação foi afastada pela unidade técnica com base nos exames realizados no âmbito dos votos que fundamentaram os Acórdãos 6652/2020 e 6.084/2020-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Para maior detalhamento da análise, faz-se remissão aos itens 7 a 10 do relatório supra.

13. No entanto, cabe reconhecer que, a teor do entendimento fixado no Acórdão 1441/2016-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) operou-se a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, vez que as irregularidades ocorreram no exercício de 2007 e a citação foi ordenada em 2019.

14. Outra questão levantada pelos responsáveis refere-se a dificuldades na elaboração da defesa decorrentes do lapso temporal transcorrido desde os fatos narrados nesta TCE.

15. Tal como a SecexAgroAmbiental, entendo que não ficaram objetivamente demonstrados os percalços alegados pela defesa. Ao contrário, a instrução verificou que:

“12. Sentença de 17/1/2019, da Juíza Federal Substituta, Heloisa Menegotto Pozenato, determinou a restituição à Fetraf-Sul dos objetos apreendidos em 8/11/2007 pela Polícia Federal, dentre os quais se destacam discos rígidos de computadores, discos compactos e diversos documentos pertencentes aos responsáveis (peça 38). Assim, o tempo decorrido não prejudicou o contraditório e a ampla defesa, uma vez que os documentos necessários à defesa sempre estiveram à disposição no âmbito da Justiça Federal e, mais recentemente, foram restituídos aos responsáveis, possibilitando apresentar com plenitude suas alegações de defesa.”

16. Quanto ao mérito, a argumentação dos responsáveis centrou-se nos pontos a seguir:

- a) o objeto foi realizado, como atestado pela CEF e pelo MDA;
- b) a Fetraf-Sul utilizava recursos próprios para pagamento das diárias, em espécie, aos agricultores participantes dos eventos e, posteriormente, emitia cheque destinado a recompor seu caixa;
- c) os agricultores beneficiados pelas diárias firmavam os devidos recibos;
- d) seria inviável emitir vários cheques de valor reduzido;
- e) não havia possibilidade de terceirizar as despesas com alimentação, já que os eventos eram realizados para número reduzido de pessoas em pequenas comunidades e sem restaurantes nas proximidades;
- f) caso houvesse irregularidade na documentação das prestações de contas parciais, a CEF não teria efetuado desbloqueios gradativos de recursos para execução do contrato; e

g) o art. 30 da IN/STN 01/1997 permitia a comprovação de despesas com quaisquer outros documentos, além de faturas, recibos e notas fiscais.

17. Ao analisar a defesa, a SecexAgroAmbiental ressaltou que a emissão de cheques nominativos à própria contratada infringiu o art. 20 da IN/STN 01/1997, bem como impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos, as ações e a documentação apresentada. Além disso, apontou que o DPF constatou numerosas inconsistências que infirmam as alegações apresentadas, como:

a) a utilização de recibos de diárias (alimentação, hospedagem ou transporte, conforme o caso) emitidos por capacitandos meses antes do saque dos recursos da conta específica ou eivados de inconsistências;

b) transferências da conta a título de reembolso de despesas de mobilização e por pagamentos de assessoria sem comprovação dos serviços prestados ou apresentação de notas fiscais de prestação de serviços;

c) alteração nas datas de emissão dos cheques nas prestações de contas enviadas à Caixa a fim de se coadunarem com as datas constantes dos recibos;

d) ausência de registro, nas prestações de contas, dos reais beneficiários dos cheques emitidos, levando à conclusão errônea de que os recursos se destinaram diretamente aos que firmaram os recibos;

e) apreensão de numerosos recibos assinados, mas com os demais campos em branco, supostamente para formar um banco de documentos para serem utilizados em prestações de contas;

f) realização de análises das prestações de contas pela concedente com base em relações de pagamentos e listas de presença, em vez de considerar todo o conjunto de informações e os documentos colhidos pela Delegacia de Polícia Federal em Chapecó/SC; e

g) existência de indícios de fraudes na realização dos cursos/encontros, visto que foram apontados diversas incoerências nas listas de presença dos eventos.

18. Como ficou demonstrado no relatório antecedente, esta tomada de contas especial aborda, no essencial, a ausência de nexo de causalidade entre os recursos do Contrato de Repasse 184.088-13/2005, o objeto executado e as despesas declaradas na prestação de contas, bem como a inconsistência da documentação de despesa e das listas de presença apresentadas, caracterizando indícios de falsificação e “montagem” de documentos, consoante detectado em ação do Departamento de Polícia Federal.

19. A ausência de nexo de causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos (R\$ 110.611,00), foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul. Ademais, foi verificado que R\$ 12.554,55 foram debitados da conta específica sem que fosse apresentada a regular documentação comprobatória das despesas.

20. É importante reforçar que o art. 20 da IN/STN 01/97, vigente à época, determinava a adoção de procedimentos formais de pagamento da despesa mediante cheque nominativo ou ordem bancária, tudo objetivando a identificação do credor. Ao adotarem procedimento contrário às normas, o gestor e a entidade impossibilitaram a identificação do destino dado às respectivas quantias.

21. Na defesa, os responsáveis alegaram que o art. 30 da IN/STN 01/1997 permitia a comprovação de despesas com quaisquer outros documentos, como recibos de capacitandos e listas de presença em eventos.

22. Essa argumentação não pode ser aceita, porque se baseia em interpretação incorreta do dispositivo regulamentar. Segundo o referido art. 30:

“as despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio. [Grifo acrescido.]

23. Como se percebe, não é qualquer documento que se afigura hábil à comprovação de despesas no âmbito dos ajustes firmados com a esfera federal. Para esse fim, apenas podem ser aceitos documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo entender-se, como “equivalentes”, documentos que apresentem características análogas de oficialidade, completude e fidedignidade. Em momento algum, a norma autoriza a utilização de “quaisquer documentos” na comprovação ou estabelece correspondência entre a expressão “documentos equivalentes” e os referidos “quaisquer outros documentos”. Especialmente no caso em tela, diversos documentos apresentados não poderiam ser utilizados nem mesmo como coadjuvantes para comprovação, vez que foi constatado pela Polícia Federal que:

a) a Fetraf-Sul emitiu recibos em seu próprio nome referenciando o reembolso de serviços, dos quais não há comprovação de execução;

b) vários recibos de pagamento de hospedagem foram assinados por pessoas residentes no mesmo município de realização do evento;

c) recibos de reembolso de transporte foram preenchidos nos campos valor, percurso e dados do veículo com caligrafia diferente da assinatura do beneficiário;

d) foram encontrados recibos de reembolso de combustível assinados, porém com os demais campos em branco;

e) houve o saque de recursos em benefício de entidade religiosa, sem comprovação da finalidade a que se destinavam e com apresentação de uma lista de presença, com anotação de pagamento de diárias, à guisa de documentação comprobatória da despesa;

f) ocorreu saque de recursos, com emissão de recibo pela Fetraf-Sul a título de reembolso de transporte e diárias, mas não há comprovação da realização da atividade referida;

g) houve o pagamento de quantidade de combustível incompatível, por ser excessiva, com a capacidade do tanque do veículo informado no recibo; e

h) foram encontrados indícios de montagem de listas de presença, como: capacitandos que participaram de dois eventos, cada um vinculado a um ajuste diferente, realizados no mesmo dia em municípios distintos e com pagamento de diária em duplicidade; instrutores, dirigentes e funcionários da Fetraf-Sul que assinaram as listas de presença como se fossem capacitandos, entre outras situações.

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

25. Além das parcelas mencionadas acima, apurou-se que R\$ 29.676,38 foram utilizados em despesas que não estavam previstas no plano de trabalho, ou não se vinculavam ao objeto, ou continham lacunas relevantes na documentação de comprovação. Nessa categoria, foram observados:

a) pagamento a cooperativa de crédito lastreado em recibos relativos a alimentação, hospedagem e transporte firmados por capacitandos que participaram de atividade em outro município em data discrepante;

b) despesa com consultoria jurídica, serviço não previsto no plano de trabalho;

c) pagamentos de serviços de assessoria prestados por funcionárias da Fetraf-Sul;

d) pagamento de salário a empregada da entidade;

e) pagamentos de impostos sobre as citadas operações irregulares;

f) aquisição de impressora junto à empresa AGP Informática, item não constante do plano de trabalho, com apresentação de nota fiscal da empresa Prudente Representações emitida 2 meses depois, como se fosse referente a serviços de locação do equipamento; e

g) pagamento de notas fiscais de serviços, contratados sem licitação, sem identificação do ajuste.

26. Essas ocorrências evidenciaram também o descumprimento ao plano de trabalho, assim como a irregular comprovação de despesas, e, conseqüentemente, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

27. Vale ressaltar que não há como dar acolhimento às alegações de defesa, pois não foram juntados elementos capazes de descaracterizar as constatações do relatório do DPF, especialmente a realização de autopagamentos.

28. Observa-se que não há como acolher a alegação de boa-fé, visto que o contrato de repasse foi gerido com infração a normas e cláusulas avençadas, bem assim que a prestação de contas foi elaborada com base em documentação sem fidedignidade.

29. Também não se pode dar acolhida aos pedidos de fixação dos honorários advocatícios e de realização de provas testemunhal/pericial por falta de amparo no RI/TCU.

30. Por conseguinte, afigura-se adequada a proposta de julgamento pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis em débito equivalente à quantia impugnada.

Feitas as considerações pertinentes ao caso, submeto a este Colegiado o acórdão que ora apresento.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator