

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 177.176-47/2005, 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 para o fortalecimento da agricultura familiar por meio da realização de seminário, cursos técnicos e elaboração de material para divulgação técnica e didática.

2. Os recursos financeiros federais foram creditados na conta bancária da Fetraf-Sul em 30/11/2005, no valor de R\$ 250.230,89, tendo havido, como receitas, a contrapartida de R\$ 38.980,00 e rendimentos de R\$ 1.531,44, o que resultou em despesas no montante de R\$ 283.247,47 e saldo financeiro de R\$ 7.494,86, já restituído à União.

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 firmatura 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 se encontra o presente processo.

6. No tocante ao Contrato de Repasse 177.176-47/2005, o relatório impugnou despesas no total de R\$ 307.547,67 (peça 05), conforme discriminado nas planilhas constantes das peças 06/08, classificando-as nas seguintes modalidades:

a) despesas de autopagamentos, no valor de R\$ 102.796,00, 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 (peça 06);

b) despesas injustificadas, no valor de R\$ 105.597,98, por não existirem informações sobre a natureza do objeto pago e/ou por terem destinatários sem vinculação regular com as atividades, ou com as datas e/ou com os locais das atividades, bem como pagamentos de tributos e multas, contrariando o art. 22 da IN/STN 01/1997 (peça 07);

c) despesas sem comprovação documental hábil, no valor de R\$ 36.324,09, em infração ao art. 30 da IN STN 01/1997, decorrentes da ausência de comprovantes relativos a débitos efetuados na conta bancária da avença (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 parcialmente a essa proposta por entender que não se operou a prescrição da pretensão punitiva e, portanto, caberia a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
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 de prescrição reparatória 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 ao relatório supra.
13. Já no que se refere à prescrição da pretensão punitiva, a SecexAgroAmbiental propôs reconhecê-la com base no entendimento fixado no Acórdão 1441/2016-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), considerando que as irregularidades ocorreram no exercício de 2006 e a citação foi ordenada em 2019. De sua vez, o Ministério Público sustentou que a prescrição não teria ocorrido em face da aplicação das causas interruptivas e dos prazos previstos na Lei 9.873/1999.
14. De minha parte, adoto a proposta lançada pela SecexAgroAmbiental por estar fundada em entendimento desta Corte vigente, consubstanciado no Acórdão 1441/2016-Plenário.
15. Outra questão levantada pelos responsáveis refere-se a dificuldades na elaboração da defesa decorrentes do lapso temporal transcorrido desde os fatos narrados nesta TCE.
16. 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.”

17. 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; por esse motivo, em algumas ocasiões, a alimentação era fornecida por pessoas ligadas à entidade;
 - f) caso houvesse irregularidade na documentação das prestações de contas parciais, a CEF não teria efetuado desbloqueios gradativos de recursos para execução do contrato;
 - 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.
18. 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 incoerências;

b) utilização de recibos de sindicato vinculado à Fetraf-Sul para comprovação de serviço de transporte, recibos de ressarcimento de combustível sempre no mesmo valor independentemente da distância, recibos de hospedagem de capacitandos que residiam na mesma cidade de realização do evento, nota fiscal de abastecimento justificando dois pagamentos distintos do mesmo valor, comprovantes de despesas de deslocamento em desacordo com a data do evento e transferências para conta particular da Fetraf-Sul a título de reembolso de empresa de transporte;

c) pagamentos a pessoas jurídicas desacompanhados de notas fiscais ou amparados em recibos precários, bem como despesas em desacordo com o plano de trabalho aprovado;

d) 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;

e) 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;

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;

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

19. Como ficou demonstrado no relatório antecedente, esta tomada de contas especial aborda, no essencial, a ausência denexo de causalidade entre os recursos do Contrato de Repasse 171.328-44/2004, 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.

20. A ausência de nexode causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos (R\$ 102.796,00) foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul. Ademais, foi verificado que R\$ 36.324,09 foram debitados da conta específica sem que fosse apresentada a regular documentação comprobatória das despesas.

21. 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.

22. 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.

23. 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.]

24. 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, entre outras situações, que:

a) foram utilizados recibos de capacitandos firmados meses antes da data de emissão dos cheques a eles relacionados;

b) houve a apresentação de nota fiscal emitida por empresa de transporte para justificar saque de recursos pela própria Fetraf, porém não houve atividade de capacitação no local e na data referenciados;

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

d) ocorreu a apresentação de bilhetes de ida com data de embarque posterior à data de início da atividade constante da lista de presença assinada pelo beneficiário;

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

f) verificou-se a utilização da mesma nota fiscal para justificar saques distintos, mediante a anexação da via original e da via carbonada em cada pagamento;

g) foram utilizados recibos emitidos por entidade ou sindicato afiliado para justificar o saque de recursos a título de pagamento de serviços de transporte ou a título de “convênio”;

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

i) foram encontrados recibos assinados por capacitando em duplicidade para a mesma atividade, assim como recibos apócrifos;

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

k) observaram-se transferências para pessoa física em valor muito superior ao valor dos recibos de diárias de capacitandos juntados;

l) foram encontrados indícios de montagem de listas de presença, como:

- assinaturas em duplicidade ou em triplicidade na mesma lista;

- nomes de dirigentes, assessores técnicos e funcionários da Fetraf-Sul lançados em listas de presença como se fossem capacitandos; as 115 pessoas nessa situação geraram 314 assinaturas em listas;

- capacitandos que assinaram listas de presença da mesma atividade, porém realizadas em diferentes localidades;

- assinaturas das mesmas pessoas em listas de presença de atividades diversas ocorridas na mesma data, em locais distintos e carga horária integral, bem como apresentação dos respectivos recibos em duplicidade; em alguns casos, as atividades pertenciam a convênios distintos.

25. 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.

26. Além das parcelas mencionadas acima, apurou-se que R\$ 105.597,98 foram utilizados em despesas cuja documentação não informava a natureza do objeto pago ou que tiveram destinatários sem vinculação regular com as atividades (entidades sindicais, pessoas físicas, etc.), com as datas e/ou com os locais das atividades.

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

28. 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.

29. Observa-se que não há como acolher a alegação de boa-fé, visto que o contato 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.

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

31. 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 27 de abril de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator