PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, em razão da inexecução parcial do objeto pactuado, sem funcionalidade, e da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Contrato de Repasse 283.078-98/2008 (peça 1, p. 95-107), firmado entre o então Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, representado pela Caixa, e o Instituto EPA! – Espaço de Produção ao Desenvolvimento Sustentável, que tinha por objeto fortalecer e aperfeiçoar as ações de dinamização econômica dos territórios rurais dos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, conforme plano de atividades (peça 1, p. 81-89).

2. A verba federal pactuada, de R$ 1.862.000,00, foi inteiramente depositada na conta corrente do ajuste em 15/04/2009. Desse montante, foram desbloqueadas duas parcelas, de R$ 484.500,00 e R$ 921.500,00, nas datas de 23/04/2009 e 13/01/2010, perfazendo R$ 1.406.000,00, que, somados à contrapartida de R$ 74.000,00, totalizaram R$ 1.480.000,00. Entretanto, os débitos na conta corrente, de R$ 1.863.000,52, excederam a quantia liberada (peça 1, p. 6).

3. Houve restituição de saldo ao Tesouro Nacional, no valor de R$ 59.563,00, em 27/04/2016 (peça 1, p. 205).

4. Nesta Corte, foi realizada citação do Instituto EPA, solidariamente com a Sra. Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão, presidente da entidade, para que recolhessem ao Tesouro Nacional o montante de R$ 1.588.683,41, atualizado monetariamente a partir das datas das parcelas que o compõem, compreendidas no período de 30/04/2009 a 30/06/2011, até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor; e/ou para que apresentassem alegações de defesa quanto à execução parcial do Contrato de Repasse 283078-98/2008, sem funcionalidade, e quanto à não apresentação de todos os relatórios de execução de atividades referentes aos gastos realizados, com ofensa ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, ao art. 145 do Decreto 93.872/1986, ao art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e à cláusula décima segunda do instrumento firmado.

5. A Sra. Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão foi citada pelo expediente à peça 11, com aviso de recebimento à peça 13. Quanto ao Instituto EPA, foram realizadas tentativas de citação por via postal, em endereços da entidade constantes do sistema da Receita Federal do Brasil e dos sistemas corporativos do TCU (peças 12, 17, 24, 27 e 28), que se mostraram frustradas (avisos de recebimento frustrado às peças 16, 18, 25, 30 e 29), e, finalmente, por meio do Edital 5/2020 da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, publicado no Diário Oficial da União do dia 17/03/2020 (peça 32).

6. Registre-se que não foi comprovado recebimento dos ofícios citatórios pelo Instituto EPA, entretanto, essa entidade compareceu aos autos (peça 15), por meio da defesa apresentada conjuntamente com a Sra. Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão (v.g. Acórdãos 6.503/2012, de minha relatoria; 4.193/2011, Relator Ministro Ubiratan Aguiar; 1.514/2008, Relator Ministro Guilherme Palmeira; 323/2008, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman, todos da 1ª Câmara; e 1.503/2018-Segunda Câmara, também de minha relatoria).

7. Em síntese, os responsáveis afirmam que:

a) o contrato de repasse foi executado de acordo com as metas programadas;

b) os dois primeiros relatórios de atividades foram encaminhados ao MDA, para comprovação da execução física do objeto pactuado; as duas primeiras prestações de contas foram apresentadas à Caixa, compostas de relatório de pagamentos efetuados e documentos comprobatórios das despesas, a fim de demonstrar a execução financeira do ajuste;

c) presume-se a aprovação dos mencionados relatórios e prestações de contas, haja vista a liberação da terceira parcela;

d) tornou-se impossível encaminhar o Relatório Final de Atividades ao MDA, devido à apreensão de todos os documentos referentes à execução do ajuste pela Polícia Federal em 14/12/2011, os quais até 09/05/2012 não haviam sido restituídos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68589667.

e) a Caixa não explicou o motivo para a reprovação do REA final; e

f) apresentam ao TCU a relação de pagamentos efetuados e o extrato bancário da conta corrente para comprovar a aplicação dos recursos.

8. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especiais – SecexTCE propôs a declaração de revelia do Instituto EPA, a rejeição das alegações de defesa da Sra. Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão, o julgamento pela irregularidade das contas dos referidos responsáveis, com base no art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei 8.443/1992, e a condenação solidária de ambos ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da aplicação individual de multa proporcional ao dano, encaminhamento com o qual se pôs de acordo o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.

9. Inicialmente, divirjo da revelia do Instituto EPA, uma vez que a entidade apresentou defesa à peça 15, em conjunto com a sua Presidente, que também integra o polo passivo deste processo, tratando-se de defesa conjunta, conforme exposto no item 6 supra.

10. No mais, acolho a proposta de encaminhamento acima descrita, pelos fundamentos constantes na instrução transcrita no relatório precedente, que ora incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar os principais aspectos da matéria em discussão.

11. O Projeto de Atividades (peça 1, p. 81-88) e o Cronograma de Desembolso (peça 1, p. 89) que embasaram a celebração do Contrato de Repasse 283078-98/2008 previam a realização das seguintes metas, subdivididas em 50 atividades que ora deixo de relacionar em prol da concisão:

Meta	Descrição	Valor (R$)
1	Sistematização das experiências do RN e elaboração de um manual de orientações	90.000,00
2	Oficinas de nivelamento dos multiplicadores	250.000,00
3	Elaboração de 27 Planos de Cadeias de Produção Cooperativo (PTCPC)	810.000,00
4	Construção dos 27 Planos de Negócios e Assessoria a sua Implementação	810.100,00

12. Observe-se que o Contrato de Repasse em tela tinha como objeto a produção de determinado resultado, qual seja, a transferência das metodologias de elaboração de Planos Territoriais de Cadeias de Produção (PTCP) e dos Planos de Negócios de Empreendimentos (PNE) para gestores e técnicos de outras entidades parceiras da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA de todo o País, especialmente da Região Nordeste.

13. Para atingir tal resultado, fazia-se necessário um conjunto de atividades encadeadas que resultariam na confecção de produtos específicos (Planos de Cadeias de Produção Cooperativo e Planos de Negócios), bem como a prestação do serviço de assessoria para sua utilização.

14. No tocante à execução física do contrato de repasse, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA aprovou o Relatório da Execução Física de Atividades – REA referente à primeira parcela dos recursos, na quantia de R$ 484.500,00 (peça 1, p. 125 e 129-136).

15. Embora a vigência do ajuste tenha expirado em 20/06/2011, até 16/04/2013 o Ministério de Desenvolvimento Agrário não havia recebido o REA referente à 2ª parcela, como se lê à peça 1, p. 27. A documentação posteriormente encaminhada pelo contratado não identificou as metas a que se referiam as despesas efetuadas, inviabilizando a análise do relatório de atividades em questão (peça 1, p. 25), bem como da prestação de contas final apresentada à Caixa em 17/07/2017 (peça 1, p. 35).

16. A exigência de demonstração do vínculo existente entre a despesa e a meta executada, formulada pelo MDA, tem apoio na cláusula 8.3 do instrumento celebrado (peça 1, p. 101), abaixo transcrito:

> "8.3 – Antes da realização de cada pagamento, o Contratado incluirá no Siconv as seguintes informações:
> i – a destinação dos recursos;
> ii – o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;
> iii – o contrato a que se refere o pagamento realizado;
> iv – a meta ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68589667.

v – a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no sistema das notas fiscais ou documentos contábeis."

17. Mesmo após a citação por este Tribunal, a mencionada responsável também não forneceu elementos suficientes para que se avalie a destinação dada aos recursos federais recebidos. Isto porque os documentos que acompanham as alegações de defesa se resumem à relação de pagamentos efetuados (peça 15, p. 16-46) e ao extrato da conta corrente (peça 15, p. 47-54). Repetindo a falha cometida perante o contratante, não foram identificadas as metas contempladas para cada um dos 576 itens de despesa relacionados.

18. Ademais, a gestora não ofereceu a este Tribunal os comprovantes das alegadas despesas, cuja necessidade é prevista na cláusula contratual abaixo transcrita:

"CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DOS DOCUMENTOS E DA CONTABILIZAÇÃO

11.1 - As faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas serão emitidas em nome do Contratado, devidamente identificados com o nome do Programa e o número do Contrato de Repasse, e mantidos em arquivo, em ordem cronológica, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da aprovação da prestação de contas pela Contratante.

11.1.1 – O Contratante poderá solicitar o encaminhamento de cópias dos comprovantes de despesas, ou de outros documentos, a qualquer momento, sempre que julgar conveniente."

19. A simples afirmação de realização de metas, feita sem lastro probatório, em nada altera as irregularidades apontadas nos autos. Ainda que a documentação atinente à execução do convênio tenha sido apreendida pela Polícia Federal, em 14/12/2011, naquele momento a gestora já estava em mora quanto à obrigação de demonstrar a correta aplicação dos recursos perante o contratante, haja vista que o prazo para o envio da prestação de contas final se encerrou em 20/07/2011, e não há justificativa para a não apresentação desses documentos a esta Corte.

20. Assim, forçoso é reconhecer que as atividades realizadas não atingiram a finalidade de disseminar as metodologias de elaboração dos PTCP e PNE desenvolvidos. Se os produtos inerentes às duas primeiras metas foram de fato elaborados, não há perspectiva de aproveitá-los, haja vista o longo prazo decorrido desde a pactuação – a maior parte dele imputável à demora da própria contratada em mostrar ao contratante a realização física do que foi ajustado –, e, principalmente, os indícios de inidoneidade de agentes ligados ao Instituto EPA.

21. Conforme consta do Ofício 1344, de 18/11/2011, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA (peça 1, p. 13), chegou ao conhecimento do contratante, por meio de denúncias veiculadas na mídia, um esquema de fraudes envolvendo a condução de contratos celebrados com o Instituto EPA e com o Instituto de Assessoria a Cidadania e ao Desenvolvimento Sustentável – IDS.

22. Considerando que as mencionadas entidades não responderam aos apontamentos contidos nos Relatórios de Verificação da Equipe Técnica, a SDT/MDA orientou a inscrição imediata dos Contratos de Repasse 324.509-82 – CTA e 283.078-99 e 307.296-63 – EPA como inadimplentes no Siafi, bem como a Instauração de Tomada de Contas Especial – TCE (Ofício 366, de 17/04/2012, da SDT/MDA, peça 1, p. 139).

23. Ao relatar o TC 043.363/2018-0, referente ao Contrato de Repasse 307.296-63/2009, no qual foi proferido o Acórdão 10.893/2020-2ª Câmara, registrei que a fiscalização promovida pela CGU, em maio/2012, apontou a ocorrência de pagamentos irregulares realizados em favor de empresas ligadas ao Instituto EPA, com cotações de preços inidôneas (peça 19, p. 31-39).

24. Consignei, ainda, que o Ministério Público Federal no Estado do Rio Grande do Norte apresentou denúncia contra treze pessoas, dentre as quais a Sra. Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão, originando o processo 0812298-73.2016.4.05.8400, em trâmite na Justiça Federal/RN e pendente de julgamento. O caso foi assim resumido no sítio eletrônico do MPF:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68589667.

"Aurenísia Celestino comandava o esquema, tendo presidido o Êpa! na época das irregularidades. O diretor financeiro do instituto era seu irmão, Cid Celestino. Ela também atuou como presidente da CTA de maio de 2006 a maio de 2014, enquanto seu outro irmão, Ciro Celestino, exercia as funções de diretor dessa entidade. Os três foram denunciados.

A investigação teve início em maio de 2010, a partir de fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União (CGU), e culminou na deflagração da 'Operação Êpa!', em 14 de dezembro de 2011, pela Polícia Federal, com apoio da CGU e do MPF. Nas buscas, chegou a ser encontrada, na sede da CTA, uma espécie de 'cartilha' de como fraudar uma proposta em uma licitação/cotação.

O esquema – De acordo com a denúncia do MPF, assinada pelo procurador da República Fernando Rocha, o grupo simulava cotações de preços, fraudando diversos documentos, para efetivar os desvios de recursos vindos dos ministérios. Nos processos fraudados constavam como concorrentes empresas dos próprios dirigentes e ainda de amigos e parentes, além de outras às quais eram repassados os recursos – sem que houvesse a prestação de serviços – com a condição de que 85% do dinheiro fosse devolvido para os dirigentes do instituto ou da cooperativa, ficando os demais 15% a título de 'comissão'. Aurenísia Celestino, que também trabalhava como contadora, chegava a usar documentos de empresas de seus clientes particulares, sem conhecimento destes, para fazer parecer que havia, de fato, concorrência nas cotações de preço. A autenticação dos documentos fraudados era providenciada por Sidney Rodrigues dos Santos, tabelião substituto no 2º Ofício de Notas do Município de Santo Antônio e que também teve sua empresa, a SR dos Santos Comércio ME, beneficiada em alguns dos contratos.

Outro participante de relevância no esquema foi Ângelo Márcio Fernandes de Sousa. Cunhado de Sidney Rodrigues. Ele é ex-presidente da CTA e responsável pela empresa A M F de Sousa – ME e pela Associação de Promoção ao Desenvolvimento Local – APDL, ambas beneficiadas. Ele chegava a figurar, ao mesmo tempo, como coordenador do convênio e contratado das entidades, em uma espécie de autocontratação' absolutamente ilegal.

De forma semelhante, segundo o MPF, agia Valter de Carvalho, diretor do Instituto de Assessoria à Cidadania e ao Desenvolvimento Local Sustentável (IDS). Sogro de Ângelo, ele foi ligado à APDL e chegou a atuar como coordenador de convênios tanto para a CTA quanto para o Instituto Êpa!, tendo nessa função solicitado pagamentos em favor de suas próprias empresas (IDS e a Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste – Assocene). A ação indica que Valter recebeu recursos através de contas de sua esposa, da nora e de seu filho, Flávio, outro dos réus. (...)

Miscelânea - Os convênios previam qualificação profissional nas áreas de Construção Civil, Petróleo, Gás e Turismo, além de outros serviços a serem executados no Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. As empresas envolvidas nas fraudes em sua maioria sequer contavam com os serviços e produtos aos quais 'concorreram'. Estes eram fornecidos por terceiros contratados diretamente pelos denunciados, 'de maneira precária, sem qualquer obediência a critérios qualitativos'.

Houve casos de empresa de construção contratada para supostamente realizar transporte de alunos da zona rural. Papelaria concorrendo na locação de automóveis e pizzaria a contratos de qualificação de pessoal. Diversas das cotações de preços fraudadas contêm documentos conflitantes, que falam de locais diferentes, serviços diversos e até indicam como fonte de recursos os ministérios errados. A própria Aurenísia chegou a ser registrada como contratada para prestação de serviço de transporte dos alunos.

Ela teve uma de suas empresas, a Celestino & Figueiredo Ltda., contratada em alguns dos convênios. O endereço dessa empresa, segundo constatou a CGU, era o mesmo informado como sendo a sede da CTA, bem como o escritório de contabilidade de Aurenísia e lá funcionava o telefone pertencente à A. M. F de Sousa, do denunciado Ângelo Marcio. A denúncia do MPF tramita na Justiça Federal sob o número 0812298-73.2016.4.05.8400."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68589667.

25. Cabe ressaltar que a imposição de prestar contas e de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos decorre do ordenamento jurídico, notadamente do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

26. Ou seja, cabe ao gestor que se comprometeu a aplicar as verbas federais nas finalidades acordadas o ônus de comprovar o adequado emprego da integralidade dos recursos públicos recebidos, mediante documentação suficiente e hábil para evidenciar o necessário nexo de causalidade entre os recursos públicos e as despesas incorridas na execução do objeto pactuado.

27. Da obrigação de demonstrar o vínculo existente entre o gasto dos recursos e a consecução do objeto pactuado não se desincumbiu a Sra. Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão, a quem cabia gerir os recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 283078-98/2008. Pela falta de apresentação de documentação capaz de comprovar as despesas realizadas, seja na fase interna seja na fase externa desta Tomada de Contas Especial, não é possível aferir o correto emprego dos recursos públicos federais na consecução do objeto pactuado.

28. Assim, resta caracterizada a irregularidade das contas da Responsável, com fundamento no disposto pelo art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992.

29. A hipótese de execução parcial do objeto pactuado, com a utilização da integralidade dos recursos, sem que se possa concluir pelo aproveitamento da fração executada, tal como verificado nos presentes autos, atrai a imputação de débito integral à gestora. Cito como exemplos o Acórdão 5.661/2014-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas; o Acórdão 10.988/2015-1ª Câmara, no qual atuei como relator; o Acórdão 2.834/2016 – 1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler; e o Acórdão 8.169/2021-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

30. Quanto à responsabilidade do Instituto EPA, registro que, nos termos do Enunciado 286 da Súmula de Jurisprudência do TCU, "a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos".

31. No que diz respeito à pretensão punitiva do TCU, cabe registrar que o Acórdão 1.441/2016-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler, red. Ministro Walton Alencar Rodrigues) uniformizou a jurisprudência desta Corte, no sentido de que há a subordinação ao prazo geral de prescrição decenal indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

32. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se materializou em 21/07/2011, primeiro dia útil seguinte ao encerramento do prazo para prestação de contas, e o despacho que ordenou a citação foi expedido em 27/07/2018 (peça 10).

33. Cumpre, ainda, autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, e a sua cobrança judicial, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68589667.