

VOTO

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 156.339-63/2003, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 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 seminários, cursos técnicos, visitas, intercâmbios e elaboração de material para divulgação.

2. Os recursos federais foram creditados em 5/12/2003, no valor de R\$ 400.124,00, ficando bloqueados em conta, com posterior liberação em parcelas. O ajuste contou, ainda, com receitas oriundas de contrapartida, no valor de R\$ 60.690,00, e de rendimentos, no valor de R\$ 87.037,94, o que totalizou o aporte da quantia de R\$ 547.851,94. Ao final, registraram-se despesas no valor de R\$ 493.162,28 e o saldo de R\$ 54.689,66, 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 assinatura 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 156.339-63/2003, o relatório impugnou despesas no total de R\$ 278.795,91 (peça 05), conforme discriminado nas planilhas constantes das peças 06/08, classificando-as nas seguintes modalidades:

a) despesas de autopagamentos, no valor de R\$ 167.266,63, por violarem a disciplina legal então aplicável (art. 20 da Instrução Normativa STN 01/1997): cheques emitidos em favor da própria entidade (peça 06);

b) despesas extemporâneas, injustificadas ou não consentâneas com o objeto contratado, no valor de R\$ 53.852,74, por violarem o art. 22 da IN/STN 01/1997: despesas sem vinculação com o plano de trabalho; ausência de informações sobre a natureza do objeto pago; destinatários sem vinculação regular com as atividades, ou com as datas e/ou com os locais das atividades (peça 07);

c) despesa sem comprovação documental, no valor de R\$ 57.676,54, por violarem o art. 30 da IN STN 01/1997: 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, sem a aplicação de multa ante a prescrição da pretensão punitiva. 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 expedição do enunciado do Tema 899 do STF no âmbito do RE 636886.

12. A alegação de prescrição reparatória foi adequadamente afastada pela unidade técnica, conforme detalhamento constante do relatório supra. De todo modo, vale acrescentar que recentemente, na sessão do Plenário Virtual de 13/08/2021, o STF examinou embargos opostos pela AGU no RE 636886. Na ocasião, aquela Corte deixou assente que o Tema 899 se refere à fase de execução do acórdão condenatório deste TCU. Portanto, a tese levantada pelos defendentes não se aplica à fase de formação do título executivo, como vem a ser o caso em tela.

13. Já no que diz respeito 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 período de 2004/2007 e a citação foi ordenada em 2019.

14. De minha parte, concordo com 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 45). 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; 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.

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) 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) ausência de recibos ou notas fiscais, serviços não previstos no plano de trabalho, nota fiscal emitida por empresa diversa da que foi contemplada pelo pagamento, pagamento a dirigentes da Fetraf-Sul, pagamentos por serviços de transporte em percursos distintos no mesmo horário e com o mesmo ônibus, pagamentos de serviços de transporte a empresa que não é prestadora desse tipo de serviço, entre outras irregularidades;

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) 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

f) 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 de nexo de causalidade entre os recursos do Contrato de Repasse 156.339-63/2003, 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 nexo de causalidade decorreu da constatação de que parte dos recursos federais transferidos (R\$ 167.266,63) foi sacada da conta específica tendo como beneficiária a própria Fetraf-Sul. Ademais, foi verificado que R\$ 57.676,54 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) foram juntados recibos assinados por terceiros para justificar a emissão de cheques à própria Fetraf;
- c) vários recibos de pagamento de hospedagem e deslocamento foram assinados por pessoas residentes no mesmo município de realização do evento;
- d) houve pagamento de ressarcimento de combustível a capacitandos residentes no local do evento com valores muito superiores aos pagos a capacitandos residentes em outros municípios;
- e) foram constatados bilhetes de passagem em que a data da viagem era incompatível com a data da atividade, de forma que o capacitando não poderia ter participado de todos os dias do curso, não obstante tenha assinado a lista de presença com 100% de frequência;
- f) houve o pagamento de quantidade de combustível incompatível, por ser excessiva, com a capacidade do tanque do veículo informado no recibo;
- g) diversos recibos de reembolso de combustível foram preenchidos com caligrafias diferentes nos campos e nas assinaturas, bem como incompletude de informações;
- h) foram pagas despesas com prestação de serviços de transporte em que o mesmo ônibus teria realizado duas viagens díspares simultaneamente;
- i) havia incoerência nos valores de diárias pagas em relação a eventos de mesma carga horária;
- j) não foram apresentados recibos ou outra documentação hábil para justificar o saque de recursos em benefício de entidade ou sindicato afiliado;
- k) os beneficiários de diárias de determinado evento não correspondiam aos capacitandos que assinaram a lista desse mesmo evento;
- l) foram apresentados recibos de reembolso de combustível com cupom fiscal emitido em nome de outro capacitando, que não integrava a lista de presença da atividade correlacionada;
- m) foram encontrados indícios de montagem de listas de presença, como:
 - capacitandos que assinaram listas de presença da mesma atividade, porém realizadas em diferentes localidades;
 - assinaturas em duplicidade na mesma lista;
 - nomes de dirigentes, assessores técnicos e funcionários da Fetraf-Sul lançados em listas de presença como se fossem capacitandos;
 - apresentação de apenas uma lista de presença para justificar a realização de eventos com duração de mais de um dia;
 - atribuição de 100% de frequência a capacitandos que não assinaram todas as listas referentes a determinado evento; e
 - assinaturas das mesmas pessoas em listas de presença de atividades diversas ocorridas na mesma data, em municípios 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 despesas correspondentes a R\$ 53.852,74 padeciam das seguintes irregularidades:

a) ausência de vinculação com o plano de trabalho (pagamento de aluguel de sala e de equipamentos; serviços de informática, locação de veículo, tributos), com parte delas pagas a entidades vinculadas à Fetraf;

b) ausência de informações sobre a natureza do objeto pago; e

c) destinatários sem vinculação regular com as atividades, ou 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, a ausência de comprovação 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. 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, em 23 de novembro de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator