

Proc. TC-023.245/2014-0
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República contra a Senhora Leila Adesse, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais (R\$°600.000,00) transferidos ao IPAS Brasil/RJ (entidade privada sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip), por meio do Termo de Parceria Siconv n.º 750.578 (peça 2, p. 366-378).

2. O objeto da Parceria era a disseminação da metodologia de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, por intermédio da qualificação dos profissionais da rede de atendimento e da capacitação de docentes de universidades brasileiras, sobre os Direitos Humanos Sexuais e Reprodutivos aplicados ao Direito da Criança e do Adolescente.

3. Regularmente citados, IPAS Brasil/RJ e a Senhora Leila Adesse apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa.

4. O Auditor-Instrutor, sopesando a ausência de justificativa para a omissão e a inexecução do objeto pactuado, propôs o julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade, com imputação de débito e multa do art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

5. Diversamente, o Diretor, com a anuência do Secretário, considerou que os elementos acostados aos autos pelos responsáveis - comprovantes de pagamentos, extratos da conta bancária da conveniente e despachos adjudicatórios e de homologação das aquisições realizadas – indicariam a aplicação dos recursos na consecução do objeto pactuado, razão pela qual propôs o julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

6. Em síntese, a divergência entre as opiniões do Auditor e do Diretor decorre da valoração acerca das provas colacionadas aos autos pelos responsáveis. O primeiro as considera insuficientes para a comprovação da execução do objeto, enquanto o segundo considera que os elementos probatórios indicam a execução do ajuste.

7. Cumpre, a fim de dirimir a divergência, examinar os elementos probatórios colacionados aos autos pelos responsáveis.

8. Preliminarmente, não se pode perder de vista que o ajuste em exame é um Termo de Parceria. A Lei n.º 9.790/99 instituiu o aludido ajuste definindo-o como “o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3.º desta Lei”.

9. O art. 10 da mencionada Lei dispõe que “o Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias”.

10. Ademais, nos termos do § 2.º do art. 10 da Lei n.º 9.790/99, são cláusulas essenciais do Termo de Parceria (i) a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; (ii) a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; (iii) a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; (iv) de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento; (v) a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados.

11. Em face dessas características, o Termo de Parceria foi considerado elemento estratégico para a reforma do Estado a partir da edição da Emenda Constitucional n.º 19/1998, na medida em que possibilitava à Administração fixar metas e prazos de execução a serem cumpridos pela entidade privada, a fim de permitir melhor controle de resultados.

12. Nesse contexto, a Corte de Contas possui precedentes indicando que os Termos de Parceria, fruto da ideia de um Estado Gerencial, voltados ao atingimento de resultados e metas, exigem que o controle das despesas e, por consequência, as prestações de contas tenham características distintas das pertinentes à atuação direta do Estado na prestação dos serviços. Prepondera, na espécie, o controle finalístico, por meio da comparação dos resultados apresentados com os estipulados nos respectivos instrumentos (v.g. Acórdão n.º 1.786/2014 – Plenário).

13. Feita esta breve digressão, há de se reconhecer que o controle dos termos de parceria deve recair preponderantemente sobre o atingimento dos resultados pactuados. Com o fim de examinar os resultados alcançados pelo Termo de Parceria n.º 750.578, transcreve-se o quadro elaborado pela Unidade Técnica, de acordo com o Parecer Técnico n.º 28 da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNPDC (peça 3, p. 126-132), que bem sintetiza a sua execução:

I – Síntese da execução do objeto do Termo de Parceria Siconv 750.578

FASE DO PROJETO		ORÇAMENTO (Peça 3:p. 71-77)	Relatório do IPAS (Peça 3)	ANÁLISE DA INSTRUÇÃO
Meta 1	Articulação e pactuação das Ações do Projeto	38.790,82	Realizada	Evidências de ocorrência do evento
Etapa 1	Seminário em Brasília			
Meta 2	Avaliação de diagnóstico do corpo docente	20.691,60	Parcialmente	Faltam evidências da realização dos diagnósticos e relatórios
Etapa 1	Cinco diagnósticos preliminares	11.845,80	p. 118, coluna 5	
Etapa 2	Relatório com sistematização e análise	8.845,80		
Meta 3	Sensibilização do corpo docentes	46.740,44	Parcialmente	Faltam evidências da realização das oficinas
Etapa 1	Cinco oficinas de sensibilização		p. 118, coluna 5	
Meta 4	Capacitação da Rede	133.572,90	Parcialmente	Faltam evidências da ocorrência dos eventos e distribuição do material
Etapa 1	Elaboração e publicação de Módulo	21.545,80	p. 118-120, coluna 5	
Etapa 2	Capacitação para a Rede de Atendimento	54.295,64		
Etapa 3	Duas reuniões de monitoramento em cada cidade	57.731,46		
Meta 5	Capacitação do corpo docente	72.394,72	Não realizada	Não gerou produto
Etapa 1	Distribuição de quarenta kits de material didático	31.445,80	p. 120, colunas 4 e 5	
Etapa 2	Cinco cursos de Capacitação para docentes	34.718,42		
Etapa 3	Acompanhamento por correio eletrônico	6.230,50		
Meta 6	Promoção da participação juvenil	173.521,02	Não realizada	Não gerou produto
Etapa 1	Formação de quatro grupos de jovens promotores	116.147,22	p. 120, colunas 4 e 5	
Etapa 2	Atividades informativo-educacionais planejadas	57.373,80		
Meta 7	Avaliação do corpo docente das universidades	50.804,72	Não realizada	Não gerou produto
Etapa 1	Criação de instrumento de avaliação	13.685,80	p. 120, colunas 4 e 5	
Etapa 2	Cinco atividades de avaliação	28.673,12		
Etapa 3	Criação de instrumento de avaliação	8.445,80		
Meta 8	Sistematização e disseminação das ações	63.483,78	Parcialmente	Faltam evidências da ocorrência do evento e distribuição do material
Etapa 1	Seminário com representantes das instituições	41.937,98	p. 120, coluna 5	
Etapa 2	250 exemplares da Publicação Final	21.545,80		
TOTAL DO PROJETO		600.000,00		

14. A rigor, verifica-se que a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDC, órgão responsável pela aferição dos resultados, reconheceu tão somente o alcance da Meta 1. Assim, a nosso sentir, deve ser excluído o montante relativo à Meta 1 (R\$ 38.790,82) do valor total repassado (R\$ 600.000,00), resultando em um débito inicial de R\$ 561.209,18, em valores de 24/1/2011. No tocante às metas 2, 3 e 4 observa-se que, em que pese a

SNPDCA as tenha considerado parcialmente executadas, a Secretaria não apontou o percentual de execução e não restaram colacionadas aos autos as evidências capazes de comprovar a sua execução, razão pela qual remanescem integralmente os respectivos débitos.

15. Não obstante, há que se sopesar que o IPAS Brasil/RJ recolheu, em 28/5/2013, aos cofres do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente a quantia de R\$ 546.723,77 (peça 16, p. 70-71), quando a dívida atualizada era de R\$ 648.477,21, de tal forma que restou um débito, naquela data, de R\$ 101.753,44. Em síntese, tem-se os seguintes lançamentos financeiros:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
600.000,00 (D)	24/1/2011
38.790,82 (C)	24/1/2011
546.723,77 (C)	28/5/2013

Valor atualizado até 28/5/2013: **R\$ 101.753,44**

16. Por fim, cumpre observar que, ainda que não existisse o mencionado débito, as presentes contas haveriam de ser julgadas irregulares em razão da omissão injustificada no dever de prestar contas, conforme jurisprudência sedimentada na Corte de Contas.

17. Feitas estas considerações, esta representante do Ministério Público anui em essência ao posicionamento do Auditor-Instrutor, destacando entretanto que o montante relativo à meta 1 deve ser extraído do débito apontado. Dessa forma, esta representante do Ministério Público sugere o seguinte encaminhamento:

17.1. Com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’ da Lei n.º 8.443/1992, que sejam julgadas irregulares as contas do IPAS Brasil/RJ, atualmente AADS – Ações Afirmativas (01.541.189/0001-92), e Leila Adesse (337.709.487-34), então presidente da mencionada entidade, e condená-los, solidariamente, ao pagamento do valor de R\$ 101.753,44, em valores de 28/5/2013, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação;

17.2 aplicar, individualmente, ao IPAS Brasil/RJ (01.541.189/0001-92) e à Senhora Leila Adesse (337.709.487-34), a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

17.3 autorizar, desde logo, nos termos da Lei n.º 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

17.4 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3.º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7.º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Ministério Público, 24 de agosto de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral