

TC - 013.124/2013-7

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Federação Rondoniense de Mulheres - FEROM.

Recorrente(s): Helena da Costa Bezerra, CPF 638.205.797-53; Federação Rondoniense de Mulheres - FEROM, CNPJ 01.173.906/0001-70.

Interessado(s): Não há.

Advogados constituídos nos autos: Dr. Lauro Fernandes da Silva Júnior OAB/RO 6.797, procurações às Peças 40-41.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Decisão Recorrida: Acórdão 1.310/2016-TCU-1ª Câmara.

Sumário: TCE. Omissão. Apresentação de documentação insuficiente para comprovar a boa e a regular prestação de contas. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecido. Elementos incapazes de modificar o juízo formado. Não provimento.

HISTÓRICO

1. Trata-se de documentos complementares interpostos por Helena da Costa Bezerra e Federação Rondoniense de Mulheres - FEROM (Peças 53-54), presidente da Fundação e Entidade Conveniente, com fulcro no §1º do art. 160 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU, o qual, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, concede à parte o direito de juntar documentos novos até o fim da etapa de instrução, a qual finda com a emissão do parecer conclusivo do titular da unidade técnica.

1.1. Concomitantemente as manifestações uníssonas da unidade técnica (Peças 55-57) as recorrentes acostaram documentos novos, em relação aos quais a Sub-Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCU - MP/TCU sugeriu o exame pela Secretaria de Recursos-Serur (Peça 58), proposta acolhida pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, atuando no processo com fundamento na Portaria da Presidência 226/2016, em virtude do afastamento do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator da matéria, e determinou que a Serur analisasse seus efeitos em relação à proposta de mérito apresentada, conforme Despacho à Peça 59.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto da presente peça recursal definir se os documentos apresentados comprovam a execução do contrato.

3. Da apresentação de documentos que comprovam a execução das obras do convênio.

3.1. As recorrentes alegam que cumpriram o contrato em questão, colacionando documentos às Peças 53-54.

Análise:

3.2. Em que pese à extensa documentação acostada pelas recorrentes em documentação complementar, §1º do art. 160 do RITCU, Peças 53-54, tais elementos probatórios são incapazes de modificar o juízo formado em primeira instância administrativa, como se verá a seguir.

3.3. A documentação apresentada é composta pela reapresentação do plano de trabalho (Peça 54, p. 2-7), cópias dos cheques (Peça 54, p. 11-193), extratos bancários (Peça 54, p. 194-199), recibos de pagamentos (Peça 53, p. 1-37), relação de pagamentos (Peça 53, p. 39-43, repetido p. 63-67 e 195-199), tabela de execução da receita e despesa e de conciliação bancária (Peça 53, p. 44-46, repetido p. 68-70 e 200-201), relação de treinadas/capacitadas (Peça 53, p. 47-54, repetido p. 55-61 e 71-78) e de cópias dos documentos das pessoas constantes da relação (Peça 79-193).

3.4. Note-se que, inicialmente, a ausência absoluta do extrato bancário impedia que fosse estabelecida uma relação mínima de nexo de causalidade, nos termos do Relatório que acompanha o Acórdão recorrido (Peça 30, p. 3-4 da Peça 30):

26. Desse modo, a não apresentação do extrato da conta bancária específica do convênio constitui irregularidade, pois tal documento é imprescindível à análise da prestação de contas.

3.5. Desta feita, o extrato bancário (Peça 54, p. 194-199) e a cópia dos cheques foram apresentados (Peça 54, p. 11-193), mas ao coteja-los com os recibos de pagamentos, todos sem a assinatura dos favorecidos (Peça 53, p. 1-37), sobressai a ausência de conformidade entre os documentos apresentados, pois nos recibos constam valores diversos daqueles debitados da conta corrente específica e dos cheques respectivos:

Cheque n.	Data	Débito em conta R\$	Valor no recibo do favorecido
OB	19/3/2010	Crédito 100.000,00	
85001	7/4/2010	6.000,00	4.052,94
85002	7/4/2010	3.000,00	2.328,84
85003	8/4/2010	3.000,00	2.328,84
85004	9/4/2010	3.000,00	2.328,84
85005	26/4/2010	3.000,00	2.328,84
85006	26/4/2010	4.000,00	2.922,94
85007	27/4/2010	4.000,00	2.922,94
85008	30/4/2010	4.000,00	2.922,94
85012	3/5/2010	5.000,00	3.487,94
85013	3/5/2010	7.200,00	4.730,94
85014	3/5/2010	3.000,00	2.328,84
85015	3/5/2010	3.000,00	2.328,84
85011	3/5/2010	1.500,00	Possível erro da página p. 4 1.255,09
85010	4/5/2010	7.200,00	4.730,94
85016	11/5/2010	2.000,00	1.637,59
85017	19/5/2010	4.500,00	3.205,44
85018	21/5/2010	500,00	420,00
85019	27/5/2010	4.000,00	2.922,94
85020	2/6/2010	2.300,00	1.855,84
85021	2/6/2010	4.000,00	2.922,94
85023	4/6/2010	1.500,00	1.255,09
85022	4/6/2010	2.000,00	1.637,59

85026	7/6/2010	1.880,00	1.545,79
85028	7/6/2010	600,00	504,00
85030	7/6/2010	3.000,00	2.328,84
85029	8/6/2010	1.000,00	840,00
85031	8/6/2010	2.000,00	1.637,59
85025	9/6/2010	1.500,00	1.255,09
85024	10/6/2010	1.000,00	840,00
85027	10/6/2010	500,00	420,00
85032	11/6/2010	3.000,00	2.328,84
85034	15/6/2010	1.500,00	1.255,09
85035	15/6/2010	600,00	504,00
85033	17/6/2010	120,00	100,80
85036	23/6/2010	1.500,00	1.255,09
85037	28/6/2010	1.000,00	840,00
85038	2/7/2010	3.000,00	2.328,84

3.6. Os cheques não guardam correlação com o valor declarado, os valores declarados a título de ISS e IR deveriam ter sido retidos, como inclusive afirmam as recorrentes em sua prestação de contas (Peça 19, p. 5, “OBS: foram realizadas as devidas retenções _ de iss, e recolhidas”).

3.7. Os valores recolhidos a título de retenção do ISS foram feitos de forma extemporânea, somente em 2015 (Peça 19, p. 58-62), sem qualquer relação com o extrato da conta corrente (Peça 54, p. 194-199) e com os recibos apresentados.

3.8. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação trazida pelo recorrente, é oportuno citar os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais”. Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas do gestor, *in verbis*:

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

3.9. Em relação à tabela de despesas apresentada pelas recorrentes, na primeira instância administrativa, ao agrupar os gastos dos dois maiores dispêndios realizados é possível vislumbrar o seguinte cenário de incompatibilidade entre as diárias pagas e o número de horas que cada palestrante teria ministrado (todos os valores em reais de 2010):

Favorecido	Diárias R\$ 100 dia	Palestra	Número de horas diárias	Total recebido	Documentos
Jailton Viana de Almeida	45 dias R\$ 4.500,00	750 horas R\$ 15.000,00	17 horas por dia	R\$ 19.500,00	Peça 19 p. 21-23, 52
Amanda Franco de Oliveira Andrade	44 dias R\$ 4.400,00	750 horas R\$ 15.000,00	17 horas por dia	R\$ 19.400,00	Peça 19 p. 24-29, 43 e 46
Ana Figueiredo de Carvalho dos Santos	45 dias R\$ 4.500,00	750 horas R\$ 15.000,00	17 horas por dia	R\$ 19.500,00	Peça 19 p. 30-32, 49
Maria das Graças de Paula	45 dias R\$ 4.500,00	750 horas R\$ 15.000,00	17 horas por dia	R\$ 19.500,00	Peça 19 p. 33-35, 40



Silvia Gonçalves	121 dias R\$ 12.100,00			R\$ 12.100,00	Peça 19 p. 24-29, 43 e 46
Total				R\$ 90.000,00	

3.10. Dentre os recibos de pagamento autônomo sobressaem algumas declarações que são divergentes dos demais documentos apresentados pelas recorrentes, Silvia Gonçalves apesar de não estar prevista como palestrante recebeu R\$ 420,00, não obstante ter debitado R\$ 500,00 da conta específica, por “hora aula de curso de informática e inclusão digital” (Peça 53, p. 35), assim como, não existe recurso previsto para efetuar este pagamento.

3.11. Nina da Silva Ferreira compensou o cheque n. 850019 de R\$ 4.000,00 por diárias “instrutores cursos em Pimenta Bueno”, mas ela não consta da relação daqueles que ministrou qualquer curso e nem dentre as que recebeu diárias (Peça 53, p. 28).

3.12. Maria de Lourdes Silva Oliveira e Dalva de Oliveira aparecem como prestadoras do serviço “hora curso de corte costura Pimenta Bueno/RO”, respectivamente, pelo débito de R\$ 12.200,00 e R\$ 7.200,00, mas não constam da relação dos instrutores (Peça 53, p. 5 e 26-27), tão pouco existe recurso previsto para efetuar este pagamento.

3.13. Fica translúcido pela tabela apresentada que os supostos instrutores ficaram à disposição do projeto por 44 ou 45 dias, se baseando nas diárias recebidas, uma vez que não há nenhum outro documento que especifique o que efetivamente foi executado, conquanto tenham ministrado 750 horas de curso, o que resultaria numa carga horária diária de 17 horas de curso (Peça 19 p. 24-29, 43 e 46). Todas as propostas apresentadas pelos favorecidos têm a mesma data de 25 e 30/3/2010.

3.14. Importa ressaltar que, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado (Peça 9, p. 36), as despesas com as diárias tinham por objetivo “identificar na localidade as necessidades existentes para a produção de bens e serviços. Visitas Técnicas nas 10 regionais da FEROM” e não o pagamento por dia em que estivesse sendo ministrado determinado curso.

3.15. A única favorecida, que teve este objetivo de viagem descrito em seu formulário, foi Silvia Gonçalves que recebeu 121 dias de diária, no período de 7/4 a 31/7/2010 (Peça 19, p. 36-38), período do ano que compreende apenas 116 dias no calendário daquele ano, incluídos todos os fins de semana e feriados do período.

3.16. Não obstante o dispêndio de R\$ 12.100,00, por diárias num período incompatível com as datas informadas, nenhum relatório foi produzido nestes mais de 120 dias de visitas as regionais da Ferom, como objetivava o Convênio, para verificar as “necessidades existentes para a produção de bens e serviços” em cada localidade visitada. Nem ao mesmo foi informado minimamente em que período cada localidade foi visitada. Restando a sociedade, após o dispêndio de R\$ 12.100,00, apenas uma descrição genérica de 3 parágrafos em um formulário para uma atividade de mais de 120 diárias.

3.17. As cotações de preço dos palestrantes foram todas realizadas em 23/3/2010 e encontram-se na Peça 19, p. 40-54.

3.18. Não há qualquer comprovação dos materiais supostamente empregados no curso, nem das notas fiscais de compra, nem do que seriam compostos estes kits. Os poucos recibos de pagamento a autônomo que apresentam descrição que podem ser enquadrados nesta despesa (Peça 53, p. 7, 17 e 30) somam R\$ 3.500,00, apesar da declaração de que os kits teriam custado R\$ 10.000,00 (Peça 19, p. 15). A despesa fornecimento de alimentação coffee-break, somam R\$ 2.000,00, não guardando correlação com nenhum dos outros demonstrativos de despesa (Peça 53, p. 14-15 e Peça 19, p. 15).

3.19. Em princípio, a entidade contratada deveria comprovar a execução dos cursos mediante os respectivos recibos e documentos fiscais das despesas realizadas, em compatibilidade com as

receitas para tanto auferidas. Entretanto, a jurisprudência deste Tribunal tem dispensado tal comprovação (Acórdãos 37/2004 e 17/2005, ambos do plenário do TCU), impondo aos contratados tão somente a apresentação de documentos que atestem a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.

3.20. Não há relação de treinandos, nem das datas exatas e nem em que localidades os cursos foram supostamente ministrados.

3.21. No caso em exame, a entidade executora não apresentou qualquer lista de frequência, acarretando, assim, a condenação em débito dos responsáveis. A relação de treinadas/capacitadas (Peça 53, p. 47-54) se resume a uma lista de pessoas sem especificar a que cursos estiverem presentes e por qual carga horária.

3.22. Interessante divisar que a relação de pouco mais de 100 mulheres (Peça 53, p. 47-54), atenderam a 3.000 horas de curso em 116 dias incluídos fins de semana e feriados, o que resultaria em 25,86 horas diárias. É fisicamente impossível cada curso ter sido ministrado isoladamente em cada dia, pois tem 179 diárias em 116 dias no período informados nos recibos. Seria razoável supor que dois cursos eram ministrados por dia neste caso teríamos 34 horas diárias de curso.

3.23. Note-se que na prestação de contas a presidente da FEROM, ora recorrente, afirmou que (Peça 19, p. 7):

Inclusão Social e Econômica da Mulher Rondoniense.

Convênio: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Objetivo; Promover a inclusão social e econômica da mulher rondoniense como mecanismo de redução dos fatores de vulnerabilidade econômica e social.

Público beneficiado: 1.500 mulheres.

*Emenda Parlamentar: 3400007 da Deputada Federal Marinha Raupp (ênfase acrescida)

3.24. A ausência das listas de presença compromete a verificação de um dos elementos mencionados, qual seja a existência de treinandos, importando na não comprovação da correta aplicação dos recursos, motivo pelo qual resta justificada a condenação em débito ora recorrida.

3.25. Logo, não ficou comprovada nos documentos apresentados pelas recorrentes a devida prestação dos serviços pelos quais foi remunerado.

3.26. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

CONCLUSÃO

4. Da análise anterior, conclui-se que para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica. Logo, não ficou comprovada nos documentos apresentados pelas recorrentes a devida prestação dos serviços pelos quais foi remunerado.

5. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 1.310/2016-TCU-1ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



6. Ante o exposto, reiterando a manifestação acostada às Peças 55-57, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Helena da Costa Bezerra, CPF 638.205.797-53 e pela Federação Rondoniense de Mulheres - FEROM, CNPJ 01.173.906/0001-70 e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia e às recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Segecex/Serur/2ª Diretoria, em 29/9/2016.

(Assinado eletronicamente)
BERNARDO LEIRAS MATOS
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 7671-6