

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 000.668/2016-8.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Instituto de Pesquisa Ambiental - Ekos (05.214.023/0001-12).
Recorrentes: Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa (878.293.471-15);
Sylvia Salla Setubal (383.781.670-20).
Interessado: Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
(extinta).
Representação legal: Márcio Ferreira Lins (OAB/TO 2.587),
representando Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa e Sylvia Salla
Setubal.

**SUMÁRIO: RECURSO DE
RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE
CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO.
ARGUMENTOS INCAPAZES DE
ALTERAR A DELIBERAÇÃO
RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO.
CIÊNCIA.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Recursos – Serur (peça 158), que teve a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 159 e 160) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 161), Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 63-67) interposto por Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa e Sylvia Salla Setubal contra o Acórdão 1498/2017 – TCU – Plenário (peça 125).
 - 1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
 - 9.1. considerar revel o Instituto de Pesquisa Ambiental Ekos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 1992;
 - 9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelas Sras. Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa e Sylvia Salla Setubal;
 - 9.3. julgar irregulares as contas das Sras. Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa e Sylvia Salla Setubal e do Instituto de Pesquisa Ambiental Ekos, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “d”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias contados das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já eventualmente ressarcidos; peça 125**

Quadro anexo à peça 125.
 - 9.4. aplicar à Sra. Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III,

‘a’, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar à Sra. Sylvia Salla Setúbal e ao Instituto de Pesquisa Ambiental Ekos, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações;

9.8. considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Sylvia Salla Setúbal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.9. inabilitar a Sra. Sylvia Salla Setúbal, pelo período de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da administração federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 270 do RITCU; e

9.10. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, bem como ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para o cumprimento das medidas impostas pelo item 9.9 deste Acórdão.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ) em desfavor das Sras. Maria de Jesus Alves dos Santos e Sylvia Salla Setúbal, ex-presidente e ex-conselheira do Instituto de Pesquisa Ambiental Ekos, respectivamente, diante da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos federais inerentes ao Termo de Parceria 002/2010 destinado à execução do projeto denominado “Diminuição da Pesca Predatória e Comércio Ilegal do Pirarucu (Arapaima Gigas), no Entorno do Parque Estadual do Cantão e na APA Ilha do Bananal/Cantão”.

2.1. Após o desenvolvimento do processo nesta Corte de Contas restou constatado a ocorrência de diversas irregularidades registradas no voto condutor do acórdão recorrido, **verbis**:

“(…) i. em demonstrativos analíticos a Oscip revela que dezenas de gastos foram considerados e registrados mesmo **sem o amparo de recibo ou de nota fiscal correspondente** havendo, inclusive, casos de valores pagos em montante diferente do que eventual recibo ou nota fiscal acoberta (peça 36, p. 32-39, 44-51 e peça 37, p. 1-23);

ii. também há discriminação de despesas supostamente com fornecedores ou prestadores de serviços **sem especificar o respectivo CPF ou CNPJ**. Há, ainda, indicação de **CPF’s desacompanhados dos nomes das pessoas favorecidas** com recursos públicos federais (peça 36, p. 13-25);

iii. **nenhuma despesa foi custeada por meio da contrapartida** a que se comprometeu o Instituto Ekos (peça 36, p. 12 e 26-31);

iv. **não foi procedida a restituição de saldos financeiros** cujos documentos apontam como remanescentes na conta bancária (R\$ 11.150,25) e na poupança (R\$ 129.707,44) vinculadas, explicitados nos últimos extratos bancários conhecidos (peça 46, p. 28-29);

v. **simulação documental de operações de restituição de recursos financeiros** ao OPP, nos valores de R\$ 11.150,25, R\$ 11.094,64 e R\$ 129.034,39 (peça 46, p. 19-20, 22-24 e 26-27, respectivamente);” (grifos no original)

2.2. Além das irregularidades, deixou assentado o acórdão recorrido que houve o “intento de associar o Instituto Ekos a diversas atividades alheias ao plano de trabalho, a partir de ações organizadas, implementadas e custeadas por outras instituições”, das quais se destacou:

a) a pretensa participação no custeio do evento **Workshop** sobre o Ordenamento da Pesca na Região da Ilha do Bananal/Cantão – Prioridades e Diretrizes, sob a integral responsabilidade, inclusive financeira, do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), de sorte que o Instituto Ekos figurou apenas como participante, juntamente com outras entidades e órgão públicos;

b) assunção de encargos financeiros na realização do “Projeto Social de Inclusão Digital (PSID) – Anjo da Guarda”, nas localidades abrangidas pelo aludido TP 002/2010, mas, na verdade, se tratou de atividade de extensão universitária promovida gratuitamente pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO).

2.3. Não foi acatada pelo Tribunal a justificativa de que a cláusula primeira do protocolo de intenções celebrado entre o Instituto Ekos e o Núcleo de Pesquisa Aplicada à Pesca e Aquicultura Norte – Nupa 5 (Peça 107, p. 76-77) permitiria a articulação do mencionado instituto com as várias instituições públicas, federais e estaduais, para a execução do TP 002/2010, bem como a tentativa da responsável de correlacionar os eventos, os cursos de qualificação e as atividades exercidas por instrutores no sentido de que os deslocamentos, as diárias e a alimentação teriam sido, supostamente, custeados pelo Instituto Ekos.

2.4. De acordo com o Tribunal:

as alegações, contudo, não encontraram suporte nos elementos contidos nestes autos, como ficou demonstrado na análise técnica da Secex/TO (Peça 118), vez que as inúmeras falhas detectadas na prestação de contas remanesceram injustificadas na medida em que a defesa apresentada pela Sra. Sylvia Setúbal não se mostrou consistente para estabelecer o necessário nexos causal entre os recursos federais aportados ao TP 002/2010 e as despesas supostamente incorridas no ajuste, nem, tampouco, serviu para demonstrar o cumprimento dos objetivos propostos no TP 002/2010; devendo-se destacar, ainda, que a restituição de R\$ 141.583,14, em 23/7/2014 (quase um ano e meio após o prazo final para a apresentação das contas, em 28/2/2013), revela a falta de zelo e a ausência de dever de cuidado para a boa gestão dos recursos federais repassados à entidade.

2.5. Ademais, afirmou esta Corte de Contas que, verbis:

(...) o referido protocolo de intenções firmado com o Nupa 5 constitui forte evidência de que o ajuste firmado com a SDE/MJ buscou apenas assegurar o indireto aporte de recursos federais para a referida associação, vez que, desprovida das necessárias condições jurídico-econômicas para a subsistência, ela teria sido constituída para, supostamente, apoiar e promover o desenvolvimento sustentável das atividades de pesca e aquicultura no âmbito do Estado do Tocantins (Peça 107, p. 78-81), ficando a sua coordenação sob a responsabilidade da Sra. Sylvia Setúbal.

15. Ocorre que a íntima conexão entre os objetivos do Nupa 5 e o projeto do TP 002/2010 levou a unidade técnica a concluir, com bastante acerto, que, ou o aludido instituto não estaria, de fato, habilitado para a execução do projeto, ou teria sido promovido a “*ilegítima terceirização*” (não prevista no ajuste firmado com a SDE/MJ). E essa conclusão ficou ainda mais robusta na medida em que a própria Sra. Sylvia Setúbal afirmou que o Instituto Ekos não teve qualquer empregado registrado, no período de 2011 a 2014, e que a entidade teria operado por meio de voluntários, com contratos temporários e bolsistas (Peça 107, p. 4).

2.6. Ainda, nos termos do voto condutor do acórdão recorrido, entendeu-se que “a despeito de parte das irregularidades na prestação de contas até terem sido posteriormente supridas, a partir das alegações de defesa encaminhadas pela responsável, persiste nos autos a ausência do necessário

nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas supostamente incorridas no ajuste, dando ensejo, assim, à presunção legal de dano ao erário pelo desvio dos recursos federais (v.g.: Acórdãos 958/2008 e 1.909/2014, da 2ª Câmara)”.

2.7. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 148 e 149, ratificado pelo Relator (despacho de peça 151).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se a inexperiência do Instituto Ekos na aplicação das verbas federais e sua reduzida capacidade técnica e operacional para execução do Termo de Parceria são suficientes para afastar a condenação e se, ao se devolver parte dos recursos aplicados, as recorrentes demonstram a boa-fé no desenvolvimento do Termo de Parceria TP 002/2010.

5. Da inexperiência do Instituto Ekos na aplicação das verbas federais.

5.1. Defende-se, em síntese, no recurso que a inexperiência e a reduzida estrutura do Instituto Ekos para aplicação dos recursos deve ser sopesada na avaliação da prestação de contas, uma vez que não houve malversação dos recursos federais repassados, inclusive com a devolução de parte do montante. Para tanto, alega que:

- a) caberia “ao órgão federal parceiro o acompanhamento da execução financeira do objeto do ajuste, sobretudo no momento da prestação de contas, haja vista a dificuldade de utilização do sistema SICONV, ferramenta utilizada na prestação de contas de verbas federais, sobretudo pelo fato de que este foi o primeiro instrumento celebrado pelo Instituto Ekos para o recebimento de verbas públicas federais”;
- b) não “houve o devido treinamento do preposto do Instituto Ekos que seria o responsável pela prestação de contas via SICONV. Portanto, houve omissão por parte da extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ)”;
- c) faltou a entidade parceira “material humano capacitado para efetivar a devida prestação de contas e acompanhamento”;
- d) “deve ser considerada a boa-fé das ora Recorrentes, haja vista que promoveram a devolução do dinheiro público não utilizado no projeto”.

Análise:

5.2. No tocante aos argumentos, relativo à deficiência estrutural da entidade, entende-se que esta alegação não exonera os responsáveis do dever de bem gerir os recursos públicos a eles confiados e a obedecer às normas de direito público positivadas.

5.3. A existência de estrutura suficiente para a execução dos projetos é requisito para a celebração de convênios e(ou) termos de parceria. Também a apresentação de projeto e plano de trabalho com a descrição completa de todos os seus elementos são condições sem as quais o pacto não poderia ser celebrado.

5.4. As normas de transferências voluntárias exigem capacidade do conveniente (condições e qualificação técnicas e capacidade operacional), em outras palavras, requer condições técnicas para a execução do objeto e real capacidade operacional instalada, entendendo-se como tal os recursos humanos devidamente qualificados, instalações, recursos materiais e financeiros necessários à fiel execução do objeto conveniado. Esta é a inteligência do art. 1º, §2º, da IN-STN 01/97, vigente à época e do art. 1º, §2º c/c arts. 5º, §2º, 6º, VII, 15, V e art. 22, **caput**, ambos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/ 2008.

5.5. No mesmo sentido caminhou a jurisprudência do TCU (v.g Decisão 194/99 e Acórdãos 722/2003 2.093/2004, 2.261/2005, 530/2007, 1.933/2007, 794/2009, 3.012/2009, todos do Plenário; Acórdãos 2.814/2006, 1.162/2007, 1.847/2010, todos da 1ª Câmara; e Acórdãos

958/2008, 5.078/2009, 6.527/2009, 2.797/2010, 2712/2012, todos da 2ª Câmara). Por elucidativo, cita-se o Acórdão 235/2003-TCU-Plenário (TC 014.379/2001), no qual foi determinado à Funasa, **verbis**:

[...] 9.2.3. ao celebrar futuros convênios, verifique a real capacidade instalada da conveniente, entendendo-se como tal os recursos humanos devidamente qualificados, instalações, recursos materiais e financeiros necessários à fiel execução do objeto conveniado.

5.6. Portanto, o entendimento pacífico, no âmbito desta Corte, é no sentido de que o conveniente deve demonstrar reais condições para consecução do objeto e o concedente deve se abster de celebrar convênio com quaisquer entidades incapazes de comprovar que possuem condições para executar objeto pactuado.

5.7. Não se desconhece, nem se ignora que o instrumento jurídico utilizado no presente caso foi o termo de parceria, contudo, entende-se que à semelhança das normas conveniais, a correta interpretação da Lei 9.790/99, que regula a celebração dos termos de parceria, deve caminhar no sentido de não se admitir pactos com entidades que não demonstrem as condições técnicas para o desenvolvimento do objeto, bem como, não autoriza que em razão da inexistência de estrutura administrativa sejam relevadas eventuais irregularidades.

5.8. Dessa forma, antes de propor o ajuste, consubstanciava em obrigação inarredável da proponente verificar se conseguiria executar o objeto, nos termos por ela própria propostos, não se podendo, no momento da prestação de contas, se utilizar dessa fragilidade (inexistência de estrutura administrativa) para se eximir da comprovação dos recursos recebidos.

5.9. Com relação às falhas alegadas do órgão repassador, a nosso sentir, para celebrar o termo de parceria, o participante deveria ser capaz de entender a complexidade dos procedimentos legais e regulamentares existentes e se preparar para obedecê-los, ademais as alegações genéricas das dificuldades do Siconv não permitem verificar as supostas dificuldades, diversas da ausência de estrutura administrativa, encontradas pelo Instituto Ekos.

5.10. No tocante a devolução de parte dos recursos, tal fato somente afasta a imputação da totalidade do débito, mas se não comprovado a aplicação dos valores não devolvidos, a condenação pelo montante não comprovado, por expressa disposição legal, se impõe.

5.11. Ante a ausência de argumentos diversos da falta de estrutura administrativa da entidade recebedora dos recursos, não há como acatar as razões recursais das recorrentes e alterar o decidido no acórdão condenatório.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que a inexperiência do Instituto Ekos, na aplicação das verbas federais, e sua reduzida capacidade técnica e operacional para execução do Termo de Parceria não são suficientes para afastar a condenação das recorrentes.

6.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento ao recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

É o relatório.