

TC 000.860/2016-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Esporte e Fundação de Assistência a Carência Social.

Responsável: Benilde Maria Viana Botentuit (CPF 471.809.003-20) e Fundação de Assistência a Carência Social/MA (CNPJ 00.847.303/000144).

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata o processo de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Esporte em razão de irregularidades apontadas na execução do Convênio 96/2005 (Siafi 525524), firmado entre aquele Ministério e a Fundação de Assistência a Carência Social/MA, que teve por objeto a implantação de um Núcleo de Esporte do Programa Segundo Tempo, no Município de Rosário/MA.

HISTÓRICO

2. Para a implementação do objeto conveniado, conforme termo de convênio (peça 1, p. 112-132), com vigência estipulada para o período de 25/8/2005 a 15/9/2006, incluindo a prorrogação por termo aditivo (peça 1, p. 180-182), foi liberado mediante a Ordem Bancária 20050B902040 (peça 1, p. 138), de 2/9/2005, o valor de R\$ 91.800,00 pelo concedente, que foi creditado na conta da conveniente em 6/9/2005 (peça 1, p. 200). A conveniente se comprometeu em depositar R\$ 13.000,00, a título de contrapartida, de forma que o valor total do contrato foi de R\$ 104.800,00.

3. A instituição conveniente apresentou seus relatórios de atividades (peça 1, p. 140-166 e peça 1, p. 194 a peça 2, p. 251) e documentação para prestação de contas. Assim, o concedente analisou a documentação emitindo o parecer técnico de cumprimento do objeto (peça 2, p. 253-257), datado de 8/12/2006, que concluiu pela aprovação das contas, sob o enfoque exclusivamente técnico, no que refere aos aspectos de ações executadas e benefícios alcançados.

4. Contudo, sobreveio Relatório da Controladoria-Geral da União – CGU (peça 2, p. 261-277) que indicou a ocorrência de diversas irregularidades na execução do convênio em tela, pelo que o concedente notificou o conveniente (peça 2, p. 283-287) solicitando justificativas para as irregularidades mencionadas, tendo a conveniente apresentado sua resposta com justificativa e documentação complementar (peça 2, p. 299-333).

5. Com isso, o concedente confeccionou um Parecer de Reavaliação (peça 2, p. 367-373) em que consignou as principais irregularidades identificadas pelo Relatório CGU e concluiu pela reprovação da execução física em face das constatações do não alcance integral dos objetivos pactuados. Na sequência, foi ainda realizado uma Nota Técnica (peça 2, p. 375-377) e Parecer Financeiro (peça 2, p. 395 até a peça 3, p. 5) confirmando a reprovação e suas consequências.

6. Na tentativa de regularizar a situação, o concedente notificou a Fundação de Assistência a Carência Social/MA, por meio de sua presidente, Sra. Benilde Maria Viana Botentuit, para que as irregularidades fossem sanadas ou os recursos devolvidos (peça 3, p. 19-21). Não sendo localizado o destinatário, a notificação foi novamente feita, mas dessa vez por meio de edital publicado no Diário Oficial da União em 2/6/2015 (peça 3, p. 31). Contudo, não houve manifestação da conveniente.

7. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento

correspondente ao prejuízo causado aos cofres da União, o Ministério do Esporte elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 33-41), com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, bem como realizou a inscrição do nome dos responsáveis, Fundação de Assistência a Carência Social/MA e da Sra. Benilde Maria Viana Botentuit, na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor de R\$ 271.667,26, referente ao valor originalmente impugnado acrescidos de correção monetária e encargos legais, mediante as Notas de Serviço 2015NS001331e 2015NS0001337 (peça 3, p. 9-11).

8. O Relatório de Auditoria do Controle Interno, peça 3, p. 49-52, contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, da IN-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 3, p. 53) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 3, p. 54).

9. Em Pronunciamento Ministerial, peça 3, p. 59, o Ministro do Esporte, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

10. Ao analisar os autos, a Secex-MA considerou que faltaram evidências que sustentassem as conclusões da Controladoria-Geral da União em seu relatório, como cheques utilizados para movimentar a conta específica do convênio de forma inadequada e aqueles emitidos em nome da própria ONG e de sua Presidente, bem como documentos e extratos das entrevistas conduzidas pela própria CGU (peça 7, p. 4-5).

11. Considerando esses documentos fundamentais para a análise e em face da subdelegação de competência inserta no inciso III, art. 2º – Portaria-Secex-MA n.º 1, de 13/1/2017, a Secex-MA promoveu diligência à CGU, em 31/10/2017, solicitando tais documentos (peça 9).

12. A Controladoria-Geral da União respondeu a diligência por meio do Ofício 20157/2017/CGESC/DS II/SFC-CGU (peça 11), que foi recebido pela Secex-MA em 27/11/2017, juntamente com os documentos solicitados (peças 12 e 13).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o valor de R\$ 91.800,00 foi creditado na conta da conveniente em 6/9/2005 (peça 1, p. 200) e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades em 2/6/2015 (peça 3, p. 31) por meio de edital publicado no Diário Oficial da União.

14. Verifica-se também que o valor do débito apurado, tomando por base os valores originais de repasse, com determinação de devolução total do montante desbloqueado, é superior a R\$ 100.000,00 (peça 6), não se aplicando, assim, o disposto nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

15. Dessa forma, a Tomada de Contas Especial está devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

16. Ao se analisar os autos, pode-se constatar indícios de uma série de irregularidades, que serão apresentadas na tabela a seguir, as quais foram apontados em Relatório de Fiscalização da CGU (peça 13, p. 33-43):

Irregularidade	Evidência
1. Não comprovação da aplicação da contrapartida.	Extratos bancários (peça 1, p. 200-236)
2. Movimentação da conta específica do convênio de	Descrição dos fatos (peça 2, p. 263-267)



Irregularidade	Evidência
forma inadequada, na medida em que não se utilizou de cheques nominativos.	
3. Cheques emitidos em nome da própria ONG e de sua Presidente.	Cheques 850013 e 850016 (peça 12, p. 203 e 207)
4. Inexistência de instrumentos que avaliem o resultado do convênio.	Inexistência de documentação (peça 2, p. 267)
5. Não realização de licitação para aquisição de merenda.	Inexistência de documentação (peça 2, p. 267-269)
6. Falta de transparência e de critérios na contratação de coordenadores e monitores para trabalhar no programa.	Inexistência de documentação (peça 2, p. 269)
7. Contratação de empresa e de pessoas físicas relacionadas ao conveniente.	Descrição da irregularidade (peça 2, p. 269-271)
8. Não recolhimento de contribuição ao INSS referente aos colaboradores contratados (monitores e coordenadores).	Inexistência de documentação (peça 2, p. 271-273)
9. Não cumprimento integral do objetivo previsto no ajuste, tendo em vista que o projeto não teve a duração que deveria ter tido (10 meses), bem como não atendeu ao número de crianças estipulado (600 crianças).	Entrevistas realizadas com os monitores do projeto e ausência de controle de frequência dos alunos envolvidos (peça 2, p. 273-275)

17. Das ocorrências apontadas acima, as de 2 a 8 são irregularidades, perante o Tribunal, de natureza formal que podem levar as contas a serem julgadas irregulares e os responsáveis serem sancionados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, mas que não, necessariamente, resultam em prejuízo ao erário. Ademais, uma vez passados mais de dez anos do fato gerador sem a citação ou audiência dos responsáveis, a pretensão punitiva do Tribunal já se encontra prescrita, não cabendo mais nenhuma medida voltada à aplicação de sanção.

18. Além disso, a irregularidade 4 (Inexistência de instrumentos que avaliem o resultado do convênio), apesar de importante para uma boa governança na execução do convênio, não encontra parâmetros legais e contratuais que obriguem a conveniente a cumpri-los.

19. Entretanto, a irregularidade listada no item 9 da tabela acima enseja a devolução ao erário dos valores recebidos pela conveniente em razão da não execução total do objeto pactuado, conforme preceitua o art. 38, inciso II, alínea “a”, da Instrução Normativa STN 01/97.

20. Cabe agora, calcular o valor do eventual débito que deve ser imputado aos responsáveis, já que é certo, sobretudo pelos relatórios fotográficos (peça 1, p. 146-166), que o projeto foi desenvolvido, ainda que existam indícios de que ele não teve a duração que deveria ter tido (10 meses), bem como não atendeu ao número de crianças estipulado (600 crianças).

21. O Convênio 96/2005 (Siafi 525524) previa as ações a seguir que deveriam ser custeadas com os recursos transferidos (v. plano de trabalho, peça 1, p. 62-66):

- a) Ação 01 - Aquisição de Material Suplementar (Didático): cone, apito, bomba para encher bola, bico para encher bola, berimbau, atabaque, agogô, bambolê e corda no valor de R\$ 1.800,00;
- b) Ação 02 - Pró-Labore de Recursos Humanos: 03 (três) coordenadores de núcleo, no valor unitário de R\$ 600,00, totalizando, em 10 meses, o valor de R\$ 18.000,00, e 12 (doze) monitores, no valor unitário de R\$ 300,00, totalizando, em 10 meses, o valor de R\$ 36.000,00;
- c) Ação 03 - Reforço Alimentar: a Entidade propõe um reforço alimentar, composto de lanche nos três dias da semana em que serão realizadas as atividades (por crianças x 3 dias da semana x 4 semanas/mês x 10 meses), ao valor unitário de R\$ 0,50, totalizando R\$ 36.000,00.

22. Seriam custeadas pelos recursos da contrapartida um coordenador geral (Ação 02), no valor unitário de R\$ 800,00, totalizando em 10 meses R\$ 8.000,00 (peça 1, p. 64) e a Ação 04 (Outros Gastos), no valor de R\$ 5.000 (peça 1, p. 68).
23. Para a comprovação da Ação 01 (aquisição de material), foi apresentada a Nota fiscal 292 (peça 1, p. 244), no valor de R\$ 1.800,00. Já para a Ação 03 (compra de refeições), tem-se as Notas fiscais NF 573 (peça 1, p. 246), NF 576 (peça 1, p. 284), NF 582 (peça 1, p. 322), NF 585 (peça 1, p. 360), NF 592 (peça 1, p. 396), NF 595 (peça 2, p. 39), NF 600 (peça 2, p. 77), NF 609 (peça 2, p. 151), NF 619 (peça 2, p. 189), mesma data do cheque 850013, emitido em favor da Fundação, NF 627 (peça 2, p. 227), NF 632 (peça 2, p. 249) cada uma no valor de R\$ 3.600,00, totalizando R\$ 39.600,00.
24. Para comprovação da Ação 02, salário dos colaboradores, constam diversos recibos, identificados com o número do convênio, à peça 1, p. 248-280, datados de 2/2/2005, mesma data do cheque 850016, emitido em nome da Presidente da Fundação; peça 1, p. 286-318, datados de 22/12/2005, mesma data do cheque 850018; peça 1, p. 324-356, datados de 3/2/2006, mesma data do cheque 850020; peça 1, p. 362-394; peça 1, p. 398 a peça 2, p. 35; peça 2, p. 41-73; peça 2, p. 79-111; peça 2, p. 115-147; peça 2, p. 153-185; peça 2, p. 191-223; e peça 2, p. 229-247. Totalizando o valor de R\$ 71.500,00, sendo R\$ 42.900,00 para monitores, R\$ 8.800,00 para coordenador geral e R\$ 19.800,00 para coordenadores de atividade.
25. Enquanto que para a Ação 04 tem-se as Notas Fiscais NF 023 (peça 1, p. 282), NF 027 (peça 1, p. 320), NF 032 (peça 1, p. 358), NF 035 (peça 2, p. 37), NF 039 (peça 2, p. 75), NF 041 (peça 2, p. 113), NF 143 (peça 2, p. 149), NF 145 (peça 2, p. 187), NF 147 (peça 2, p. 225), NF 149 (peça 2, p. 251) cada uma no valor de R\$ 200,00, totalizando R\$ 2.000,00.
26. Quanto à movimentação inadequada dos recursos, observa-se que, nas mesmas datas dos cheques (850013, 850016, 850018 e 850020) mencionados pela CGU (peça 2, p. 263-267), há recibos de salários dos colaboradores e nota fiscal de aquisição de refeições (peça 2, p. 189), inclusive com menção ao número do convênio, podendo-se concluir pela existência de nexo causal entre os recursos e tais pagamentos, especialmente porque se trata, em sua grande maioria, de despesas de baixos valores individuais,
27. A Nota Técnica 2.561/DRTES/DR/SFC/CGU-PR (peça 2, p. 273-275) apresenta um quadro com o resumo de entrevistas realizadas com quatro monitores do projeto.
28. Ao se analisar esses dados, verifica-se que as declarações dos monitores divergem muito em relação ao período de execução do programa, variando de novembro de 2005 a setembro de 2006 (10 meses), o que cobre basicamente a duração que o projeto deveria ter (peça 2, p. 273-275)
29. Também varia bastante as declarações dos monitores no que diz respeito ao número de crianças atendidas no projeto: de 300 a 600 crianças nos meses iniciais do projeto (peça 2, p. 273-275).
30. Dessa forma, as evidências constantes dos autos, que se baseavam principalmente nas entrevistas com os monitores, não se mostram fortes o suficiente para se concluir pelo completo não atingimento dos objetivos do convênio e, conseqüentemente, pela imputação de débito aos responsáveis no valor integral do convênio. Ademais, a CGU não conseguiu levantar parâmetro seguro que possa ser utilizado para uma possível estimativa do percentual não atingido dos objetivos do convênio.
31. Assim, perante a comprovada execução ao menos parcial do objeto e a inexistência de parâmetro confiável que, nos termos do art. 8º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, permita apurar quantia que seguramente não exceda o real valor devido, conclui-se, com espeque na jurisprudência (v. g. Acórdão 835/2014-Plenário, relatoria de Ana Arraes), pela aplicação do brocardo jurídico *in dubio pro reo*, deixando, portanto, de se apontar débito atrelado ao não cumprimento integral dos objetivos do convênio.
32. Observa-se, nesse sentido da inexistência de parâmetro confiável, que o próprio Relatório

de Fiscalização 195891/2007 da CGU (peça 13, p. 40) afirma que “as pessoas com as quais a Equipe de Fiscalização manteve contato tinham dificuldade de lembrar a respeito do referido programa”.

33. Por fim, a irregularidade 1, atinente à não comprovação da aplicação da contrapartida, configura débito correspondente ao respectivo valor de R\$ 13.000,00, prometido quando da celebração do convênio, cujo marco inicial deve ser a data do crédito na conta específica do repasse federal, que ocorreu em 6/9/2005 (peça 1, p. 200).

34. Desse modo, como referido débito, atualizado monetariamente desde 6/9/2005 até 1º/1/2017, limita-se a R\$ 24.987,30, deve-se arquivar os autos, desde logo, por economia processual, com fulcro nos arts. 6º, inciso II, e 19 da IN/TCU 71/2012, sem o cancelamento do referido débito, a cujo pagamento continuarão obrigados os devedores, para que lhes possa ser dada quitação

CONCLUSÃO

35. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar a existência de inúmeras irregularidades na execução do convênio, conforme lista constante na tabela do item 16.

36. Entretanto, das nove irregularidades listadas, sete se referem, no âmbito do Tribunal, a irregularidades de natureza formal, que não necessariamente resultaram em prejuízo ao erário, apesar de serem passíveis de sanção com multa em razão da prática de atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Porém, uma vez passados mais de dez anos do fato gerador sem a citação ou audiência dos responsáveis, a pretensão punitiva do Tribunal já se encontra prescrita, não cabendo mais nenhuma medida voltada à aplicação de sanção.

37. A análise permitiu concluir, ademais, pela inexistência de parâmetro confiável que permita apontar débito não superior ao real valor devido, quanto ao possível não atingimento integral dos objetivos do convênio, motivo pelo qual se optou por não apontar dano ao erário decorrente da indicação pela CGU de que os objetivos do convênio não foram integralmente alcançados, aplicando-se, assim, o brocardo jurídico *in dubio pro reo*.

38. Restou, portanto, o débito relativo à contrapartida cujo aporte não foi comprovado. Porém, como seu valor, atualizado monetariamente desde 6/9/2005 até 1º/1/2017, limita-se a R\$ 24.987,30, propõe-se arquivar os autos, desde logo, por economia processual, com fulcro nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, sem o cancelamento do referido débito, a cujo pagamento continuarão obrigados os devedores, para que lhes possa ser dada quitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) arquivar o presente processo, a título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança supere o valor ressarcido, com fulcro nos arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa/TCU 71/2012 c/c os art. 169, inciso III, e 213 do Regimento Interno/TCU, sem o cancelamento do referido débito, a cujo pagamento continuarão obrigados a Fundação de Assistência a Carência Social/MA (CNPJ 00.847.303/000144) e a Sra. Benilde Maria Viana Botentuit (CPF 471.809.003-20), presidente da Fundação à época da execução do Convênio 96/2005 (Siafi 525524), para que lhes possa ser dada quitação;
- b) dar ciência da decisão a ser adotada ao Ministério da Cidadania e aos responsáveis;
- c) encerrar o processo, após as comunicações devidas.

Secex-TCE, 5ª Diretoria, em 16/4/2019.



Assinado eletronicamente

Marcos Roberto Medeiros

AUFC, Matrícula 8993-1

ANEXO I

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsáveis	Período de Gestão	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação do aporte da contrapartida pactuada no Convênio 96/2005 (Siafi 525524).	Sra. Benilde Maria Viana Botentuit (CPF: 471.809.003-20), presidente da Fundação de Assistência a Carência Social/MA (CNPJ: 00.847.303/000144)	-	Não comprovar a aplicação dos recursos da contrapartida no objeto do Convênio 96/2005 (Siafi 525524).	A não comprovação do aporte da contrapartida resulta na utilização indevida dos recursos federais transferidos para substituir as despesas que deveriam ser custeadas com os recursos do conveniente, resultando em presunção de prejuízo ao erário federal.	A conduta da Sra. Benilde Maria Viana Botentuit (CPF: 471.809.003-20) é reprovável, posto que deveria aplicar os recursos da contrapartida na forma pactuada no Convênio 96/2005 (Siafi 525524)