

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo extinto Ministério dos Direitos Humanos em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos do Convênio 165/2007 (Siafi/Siconv 601.264), firmado entre a União e o município de Campina Grande/PB, que teve por objeto a implantação de um centro de apoio a vítimas de crimes naquela cidade, iniciativa que visava conceder assistência psicossocial e jurídica às pessoas que sofreram violência.

2. O ajuste foi firmado no valor de R\$ 96.400,00, sendo R\$ 80.000,00 encargo do poder concedente e R\$ 16.400,00 referentes à contrapartida do conveniente. A vigência inicial abrangia o período compreendido entre 21/12/2007 e 31/12/2008, mas foi prorrogado sucessivas vezes até 31/12/2011, seja em razão do atraso do repasse da parcela federal, seja em razão do prolongamento das ações de assistência social.

3. Destaco a celebração de dois termos aditivos para continuidade do centro de apoio a vítimas de crimes, responsáveis pelo incremento do apoio federal. O primeiro foi firmado em 30/12/2008 e acrescentou mais R\$ 105.000,00, dos quais R\$ 100.000,00 ficaram a cargo do Governo Federal. O segundo, de 28/7/2010, também contou com o aporte federal de R\$ 100.000,00 (a contrapartida municipal foi de R\$ 13.000,00).

4. Portanto, visto de forma global, a União desembolsou R\$ 280.000,00.

5. O plano de trabalho previu, dentre outras coisas: a) a contratação de pessoal (sociólogo, jornalista, advogado, assistente social, psicólogo e pedagogo); b) a capacitação da equipe na temática dos direitos humanos, do estatuto da criança e do adolescente, do estatuto do idoso e das questões de gênero e etnia; c) o cadastro de vinte entidades e instituições parceiras; d) a prestação, por mês, de trezentos atendimentos sociais e psicológicos e o respectivo encaminhamento jurídico; e) a elaboração de campanha de divulgação; f) a realização de dois fóruns de debate sobre questões envolvendo cidadania e de um seminário sobre direitos humanos; e g) a promoção de eventos de capacitação em diversas temáticas (a criança, o adolescente e o idoso na perspectiva social; os direitos humanos e os direitos da cidadania; a mulher e o enfrentamento da violência; e a questão da negritude).

6. Ainda conforme a versão inicial do instrumento de formalização do ajuste, os recursos federais deveriam ser empregados no pagamento de pessoal e de encargos sociais, bem como na compra de equipamentos. Posteriormente, com a continuidade do programa social, o apoio federal também seria utilizado para compra de material didático, de combustível, de gêneros alimentícios, de insumos para limpeza e higiene, de passagens aéreas e rodoviárias, bem como para pagamento de estagiários, água, luz, telefone, locação de automóvel, produção de material audiovisual, dentre outros.

7. Três foram os fundamentos para a instauração da presente TCE: a) não houve comprovação do cumprimento das metas físicas estabelecidas no plano de trabalho, ante a falta de documentos tais como: relatórios circunstanciados, lista de presença, fotos, atas, entre outros; b) os documentos da prestação de contas, em especial os relatórios de cumprimento do objeto e da execução físico-financeira, informam o atingimento de metas divergentes das descritas no plano de trabalho; e c) houve movimentação financeira após a expiração do prazo de vigência do convênio.

8. Diante disso, o Tribunal promoveu a citação pelos seguintes valores: R\$ 234.329,15, de responsabilidade solidária do sr. Robson Dutra da Silva, ex-secretário de assistência social, e do Município de Campina Grande/PB; e R\$ 45.670,85, de responsabilidade solidária da sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra, ex-secretária de assistência social, e do município em questão. Pelo que consta dos autos, o sr. Robson exerceu o cargo desde a formalização do convênio até o dia 19/4/2010, quando foi nomeada a sra. Crisélia, e retornou à pasta no dia 18/10/2010, exercendo a função até o final do mandato do ex-prefeito Veneziano Vital do Rego Segundo Neto (gestão 2005/2012).

9. Referido ex-prefeito não foi arrolado pela unidade técnica. Isso porque sua participação foi restrita, tendo-se limitado a assinar o convênio e seus termos aditivos, sendo que a execução físico-financeira ficou a cargo da secretaria de assistência social. De fato, vigorava naquela época a Lei Complementar Municipal 29/2015, que atribuía ao vice-prefeito e aos secretários municipais a competência para a prática de atos de ordenação de despesas à conta dos créditos decorrentes de convênios, cabendo a eles, nos termos da norma, a responsabilidade exclusiva pela correta e regular aplicação da verba.

10. Regularmente citados, o município de Campina Grande e o sr. Robson Dutra da Silva apresentaram alegações de defesa. A sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra deixou transcorrer **in albis** o prazo a ela concedido, não apresentando defesa nem recolhendo a quantia que lhe foi imputada. Dessa forma, entendo que deva ser declarada a revelia da responsável, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. O sr. Robson Dutra da Silva alegou, em síntese, que: a) os problemas apontados dizem respeito a falhas formais; b) não participou das supostas irregularidades apuradas, nem atuou de forma comissiva ou omissiva; c) houve a prescrição do débito e da multa; d) a aplicação dos recursos está devidamente demonstrada nos autos; e) a divergência entre os relatórios e o plano de trabalho não causou prejuízo ao cumprimento do convênio; e f) o pagamento realizado fora do prazo de vigência do convênio se refere à locação do imóvel onde funcionava o centro de apoio e foi realizado com recursos da contrapartida.

12. O município de Campina Grande/PB, por sua vez, argumentou que, após exaustivas consultas aos diversos órgãos municipais, não foram encontrados os documentos exigidos pela Corte de Contas e que, no final do mandato do ex-prefeito Veneziano Vital do Rego Segundo Neto, diversos documentos públicos foram destruídos e muitos deles, jogados nas calçadas que dão acesso às repartições públicas municipais.

13. A SecexTCE e o Ministério Público junto ao TCU analisaram as defesas e propuseram, de forma uníssona, acatar as alegações do município de Campina Grande/PB, excluindo-o do rol de responsáveis; rejeitar parcialmente a defesa do sr. Robson Dutra da Silva, promovendo uma pequena redução do débito que lhe foi imputado; julgar irregulares as contas dos ex-secretários municipais; e condená-los em débito, sem solidariedade; e aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao sr. Robson Dutra da Silva.

14. A redução do débito mencionado no parágrafo anterior estaria justificada porque restou comprovada a realização de um dos eventos previstos no plano de trabalho (III Seminário no Espaço Escolar, realizado nos dias 24 e 25/11/2011, pelo valor de R\$ 35.536,00). Não há proposta de aplicação de multa à sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra, tendo em vista a perda da pretensão punitiva do TCU, nos moldes delineados no Acórdão 1.441/2016-Plenário (prazo decenal, a contar dos fatos tidos como irregulares).

15. Manifesto-me parcialmente de acordo com os pareceres precedentes, incorporando neste voto as análises que não conflitem com o encaminhamento a ser proposto nesta oportunidade. Antecipo que acolherei a defesa do município e afastarei o débito, tendo em vista que os documentos exigidos dos jurisdicionados (relatórios circunstanciados, lista de presença, fotos e atas) não constavam do instrumento de convênio e não houve comunicação tempestiva acerca da necessidade de apresentá-los para o fim de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Os gestores e o município só tiveram ciência de que deveriam produzir tais informações mais de quatro anos depois do encerramento da vigência do convênio, quando o extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos os solicitou (peça 2, p. 755).

16. Assim, das três irregularidades mencionadas no parágrafo sétimo deste voto, a primeira e a terceira entendo que devam ser consideradas insubsistentes, permanecendo a segunda. Portanto,

proporei o julgamento pela irregularidade das contas dos secretários municipais e a aplicação de multas individuais, com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

17. A unidade técnica entendeu que a prestação de contas encaminhada pelos gestores consistiria basicamente em documentos da execução financeira, sem a comprovação da execução das ações por meio de relatórios consubstanciados, listas de presença, fotos e atas. A cláusula décima do convênio, porém, apontava que a prestação de contas deveria conter relatório de cumprimento do objeto e os seguintes documentos: a) plano de trabalho; b) termo de convênio; c) relatório de execução físico-financeira; d) demonstrativo da execução de receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos; e) relação de pagamentos; f) extrato da conta bancária específica do convênio; g) relação de bens adquiridos; h) termo de aceitação definitiva da obra ou serviço de engenharia, quando for o caso; i) despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativas para a sua dispensa ou inexigibilidade; e j) comprovante de recolhimento do saldo dos recursos existentes na conta específica do convênio.

18. As informações requisitadas pela unidade técnica não constam desse rol. O conveniente só teve ciência de que deveria apresentá-las em 12/1/2016, quando o extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos informou que havia iniciado a análise da prestação de contas final do Convênio 165/2007 e que seria necessário o envio de documentos comprobatórios das metas físicas constantes no plano de trabalho e no projeto básico, *“tais como atas, relatórios, publicações, listas de presença de seminários, reuniões dos conselhos, fotos, termos de parcerias e etc.”*.

19. Ao todo, foram relacionadas cerca de sessenta metas. Entre maio e dezembro de 2011, por exemplo, foram previstos o atendimento de 355 vítimas; a capacitação de quatro equipes; a realização de 110 visitas domiciliares; o acompanhamento jurídico e psicossocial de 360 vítimas e familiares; a promoção de dois seminários; a confecção de quinhentas camisetas, três faixas e dois **outdoors**; a divulgação do programa em quatro chamadas de televisão, dentre tantas outras coisas.

20. Como se percebe, se não houver o prévio comunicado, por parte do poder concedente, da necessidade de fornecimento das listas de presença, das atas de reuniões, do registro fotográfico, enfim, da relação mencionada pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o ônus probatório imposto ao conveniente fica por demais desarrazoado. Não estamos falando de documentos exigidos por outras instâncias de controle (administração tributária, por exemplo, em relação às notas fiscais), o que facilitaria a tarefa dos gestores, mas de informações até então não solicitadas por nenhum órgão de acompanhamento.

21. As correspondências existentes nos autos reforçam a expectativa legítima dos jurisdicionados de que não seriam surpreendidos com exigências outras que não aquelas existentes no termo de convênio e já mencionadas neste voto. Ao comunicar o então prefeito sobre a liberação da parcela inicial de R\$ 80.000,00, o Subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos informou sobre a necessidade de manter os recursos em conta investimento, enquanto não empregados na sua finalidade, bem como sobre as peças técnicas que deveriam ser apresentadas na prestação de contas (peça 2, p. 224/226). O rol corresponde exatamente àquele previsto na cláusula décima terceira do convênio e já mencionado no parágrafo quinze deste voto.

22. Conteúdo semelhante foi veiculado em comunicações posteriores endereçadas ao ex-prefeito. Cito os ofícios informando sobre a celebração do primeiro termo aditivo (peça 2, p. 401), sobre a prorrogação **ex officio** do ajuste em razão do atraso no repasse da verba federal (peça 2, p. 421), sobre a assinatura do segundo termo aditivo (peça 2, p. 624/626) e sobre a prorrogação do prazo de vigência dessa última modificação (peça 2, p. 753).

23. Defendo, portanto, o afastamento do débito.

24. Contudo, permanece a constatação de que os documentos da prestação de contas, em especial os relatórios de cumprimento do objeto e da execução físico-financeira, informam o atingimento de metas divergentes das descritas no plano de trabalho.

25. Cito alguns exemplos.

26. O relatório de execução físico-financeira (peça 3, p. 105-111), referente ao período de 2/1/2009 a 27/7/2010, elaborado pela sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra, relata que não houve a contratação de sociólogo e de jornalista, em que pese o plano de trabalho indicar a necessidade desses profissionais. Era prevista a realização mensal de trezentos atendimentos psicológicos e sociais (acompanhados do encaminhamento jurídico, se fosse o caso), mas só vieram a ser executados 207. Por outro lado, algumas metas foram superadas, como aquela para cadastro de entidades e instituições parceiras (meta de 20, alcançadas 21) e para capacitação de equipes na temática dos direitos humanos, do estatuto da criança e do adolescente, do estatuto do idoso e das questões de gênero e etnia (meta de 2, alcançadas 13).

27. O mesmo padrão foi observado em relação a outro relatório de execução físico-financeira (peça 6, p. 120-126), referente ao período de maio de 2011 a dezembro de 2011, elaborado pelo sr. Robson Dutra da Silva. Nele, por exemplo, persistiu a falta de contratação de sociólogo e de jornalista, em que pese existirem outras metas superadas. O número mensal de atendimentos psicológicos e sociais (acompanhados do encaminhamento jurídico, se fosse o caso) foi de 390, quando a meta era de trezentos. Eram previstos quatro eventos para capacitação de usuários (criança, adolescente, mulheres, dentre outros), mas foram realizados doze.

28. As diferenças observadas não conduzem necessariamente à constatação de dano ao erário, pois os desfalques ocasionados pelo não cumprimento dos compromissos devem ser compensados com as metas superadas, sob pena de, se assim não de proceder, incorrer-se em enriquecimento sem causa da Administração. Neste ponto, a apuração do débito resta prejudicada, pois é impossível estabelecer uma correlação imediata entre as metas físicas e o cronograma de desembolso. Isso porque não é possível identificar qual seria o custo associado a cada atividade prevista no plano de trabalho/projeto básico.

29. Lembro neste ponto que a apuração do débito por estimativa só pode ser feita quando a quantia impugnada seguramente não exceda o real valor devido (art. 210, § 1º, II, do Regimento Interno do TCU), contornos esses inexistentes no caso concreto. Não sendo possível estimar um débito, acolho as alegações de defesa do município e excluo a sua responsabilidade.

30. Independentemente disso, é inequívoco que o plano de trabalho/projeto básico foi alterado de forma unilateral pelos gestores da convenente, o que é vedado pelo art. 15 da Instrução normativa STN 1/1997, vigente na época dos fatos. A norma mencionada exige prévia justificativa do município e anuência por parte do poder concedente. Trata-se de irregularidade grave, pois decorre do não atingimento das metas acordadas com o Governo Federal.

31. Ao contrário do que alega o sr. Robson Dutra da Silva, a responsabilização dos ex-secretários municipais é inequívoca. Os documentos existentes nos autos demonstram que ambos participaram ativamente da execução das atividades conveniadas, dado que assinaram notas de empenho e de liquidação de despesas, ratificaram processos de dispensa de licitação e assinaram contratos com fornecedores. Sendo assim, devem ter suas contas julgadas irregulares por grave descumprimento da Instrução Normativa STN 1/1997, bem como ser sancionados pelo TCU.

32. Tais providências não estão prescritas, pois, de acordo com incidente de uniformização de jurisprudência consubstanciado no Acórdão 1.441/2016-Plenário, a pretensão punitiva deste Tribunal está sujeita ao prazo geral previsto no Código Civil (dez anos). Ou seja, considerando que os relatórios foram emitidos em setembro de 2010 (caso da sra. Crisélia de Fátima Vieira Dutra) e março de 2012

(caso do sr. Robson Dutra da Silva) e que o ato de autorização da citação dos jurisdicionados é de julho de 2019, não houve a prescrição.

33. No tocante à movimentação irregular da conta específica após a vigência do convênio, acolho a defesa do ex-secretário municipal, pois os recursos utilizados eram oriundos da contrapartida municipal, fugindo, assim, da jurisdição desta Corte de Contas.

34. Por fim, é importante ressaltar que, na dosimetria da multa a ser aplicada ao sr. Robson Dutra da Silva, deve-se considerar o período maior em que permaneceu à frente da secretaria de assistência social, de modo que recai sobre ele maior reprovação quanto aos descumprimentos das metas pactuadas.

35. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de maio de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator