

TC-019.376/2019-7

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Recorrente: Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Socio-Cultural - Afrobras (CNPJ 02.473.832/0001-50).

Advogados: Silmara Mary Viotto Halla, OAB/SP 221.484, José Virgínio Queiroz Rebouças, OAB/SP 17.935 e outros; procuração: peça: 76.

Interessados em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Não comprovação das despesas realizadas com recursos públicos. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não ocorrência de prescrição. Argumentos inaptos para reformar a decisão atacada. Não Provedimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Socio-Cultural - Afrobras (peça 90) contra o Acórdão 8.686/2020-2ª Câmara, sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer (peça 86). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destacando-se os itens impugnados):

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c**, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio-Cultural e do Sr. José Vicente, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento da quantia de R\$ 465.869,50 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea **a** do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 2/2/2010, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor;

9.2. aplicar à Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio-Cultural e ao Sr. José Vicente, de forma individual, a multa prevista nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e

sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis, bem como ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, para ciência.

HISTÓRICO

2. A tomada de contas especial (TCE) sob comento foi instaurada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em desfavor de Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio - Cultural e José Vicente, seu ex-diretor, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 720631/2009 (peça 7).

2.1. A avença foi firmada entre a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio - Cultural e tinha por objeto traçar o perfil dos 1500 alunos da Faculdade da Cidadania Zumbi dos Palmares (peça 7, p. 1).

2.2. Para o alcance do objeto, foram repassados, em parcela única, R\$ 465.869,50 (peça 8), tendo sido previsto contrapartida de R\$ 24.325,00, totalizando R\$ 490.194,50 (peça 3, p. 13). O ajuste teve vigência de 28/12/2009 a 28/6/2010, com prazo para apresentação da prestação de contas em 28/7/2010.

2.3. A conveniente encaminhou a prestação de contas e documentos complementares em 28/7/2010 (peça 11), os quais foram analisados pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, tendo essa unidade emitido o Parecer Técnico Final 13/2011/SPAA/SEPPIR/PR, favorável à aprovação do objeto, quanto à execução física (peça 12).

2.4. Em relação à execução financeira, a concedente, no intuito de sanar as inconsistências e irregularidades encontradas, efetuou várias diligências, notificações e concessões de prorrogação de prazos, entretanto, em função da não apresentação de documentação complementar necessária à aprovação das contas, emitiu o Parecer 11/2017/COTV/GEOFT/SEPLAN/GAB-SEPPIR/SEPPIR, recomendando a reprovação total da prestação de contas do Convênio 720631/2009 (peça 36, p. 3). A TCE foi instaurada resultando no relatório à peça 59, o qual concluiu pela reprovação das contas do conveniente e seu diretor à época.

2.5. No âmbito do TCU, após análise da documentação recebida, a área técnica promoveu as citações da Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio-Cultural e de José Vicente, Diretor Executivo daquela entidade no período de 22/12/2006 a 22/12/2010 (peças 66 a 68), cuja resposta (peça 77) foi analisada à peça 82. No mérito, a unidade técnica propôs julgar irregulares as presentes contas, com imputação de débito aos responsáveis e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.6. O MP/TCU (peça 85) e o relator (peça 87) anuíram à proposta da unidade técnica, o que resultou no acórdão vergastado (peça 86).

2.7. Inconformada, a Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio-Cultural interpôs recurso de reconsideração (peça 90) requerendo a reforma do Acórdão 8.686/2020-2ª Câmara, para

julgar suas contas regulares e, conseqüentemente, excluir o débito e as demais sanções lhe foram aplicados.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 91, que foi ratificado pela Relatora, Ministra Ana Arraes, no despacho à peça 93, e concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4, do Acórdão 8.686/2020-2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se:

a) houve prescrição, em exame feito de ofício;

b) houve a boa e regular aplicação dos recursos no Convênio 720631/2009 (peça 90, p. 6-20);

5. Se houve prescrição.

Análise

5.1. O exame da prescrição assume particular relevância ante o julgamento, pelo STF, do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Pela jurisprudência até então vigente, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Todavia, no julgamento do RE 636.886 foi conferida nova interpretação a esse dispositivo, fixando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

5.2. O Código Civil (adotado pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário) e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo.

5.3. Na situação em exame não ocorreu a prescrição, por nenhum dos dois regimes, como demonstrado na sequência.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-Plenário.

5.4. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordinar-se-ia ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.5. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério, destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

5.6. Aplicando-se essas balizas ao caso em exame, verifica-se que o fato ensejador da irregularidade se iniciou em 28/7/2010, data da entrega, pelo recorrente, da prestação de contas do Convênio 720631/2009 (peça 11). Dessa forma, tendo em vista a data do ato que ordenou a citação –

10/9/2019 (peça 68), o decurso de tempo foi menos de 10 anos.

5.7. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que, tanto a possibilidade de aplicação de multa, como a condenação ao ressarcimento, não estariam prescritos, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999 (MS 32.201).

5.8. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

5.9. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

5.10. Adotando-se o regime da Lei 9.873/1999, a prescrição do ressarcimento só começa a fluir a partir do momento em que forem prestadas as contas (ou a partir da data da primeira medida de apuração dos fatos), como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886.

5.11. Aplicando-se essas balizas ao caso em exame, como já verificado no item 5.6 retro, o prazo prescricional começou a fluir em 28/7/2010, data da entrega da prestação de contas do Convênio 720631/2009 (peça 11).

b) Prazo:

5.12. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Entretanto, essa hipótese não se aplica ao caso em exame, prevalecendo o prazo de cinco anos.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.13. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), como por exemplo, sindicâncias, processo administrativo disciplinar, fiscalizações, avaliações e auditorias, ocasião em que são apurados a legalidade dos atos e, constatando irregularidades, desencadeiam as providências ressarcitórias e punitivas cabíveis. Com esse fundamento, de acordo com os documentos constantes dos autos, verificou-se que a prescrição foi interrompida:

1) em 4/5/2011, com o Parecer Técnico de Análise da prestação de contas do Convênio 720631/2009, de mesma data (peça 12, p. 1-7);

2) em 2/4/2015, com a Nota Técnica 22/2015/COTV/GEOFT/SEPLAN/SEPP/PR, de mesma data que identificou ressalvas financeiras no Convênio 720/631/2009 (peça 15, p. 1-7);

3) em 3/4/2017, com a Nota Técnica 3/2017/COTV/GEOFT/SEPLAN/GAB-SEPP/SEPP/PR, de mesma data, que avaliou a solicitação de exclusão provisória do cadastro de inadimplência em função de inconsistências do Convênio 720/631/2009 (peça 32, p. 1-5);

4) em 16/5/2017, com o Parecer 11/2017/COTV/GEOFT/SEPLAN/GAB-SEPP/IR/SEPP/IR, de mesma data, que analisou a prestação de contas financeira do Convênio 720631 (peça 36, p. 1-4);

5) em 17/1/2018, com a instauração da TCE por meio da Portaria 29, de mesma data (peça 48);

6) em 27/4/2018, com a Relatório de TCE 6/2018, de mesma data (peça 59, p. 1-8);

7) em 24/6/2019, com o Relatório de Auditoria 640/2019, emitido pela Controladoria Geral da União (peça 60, p. 1-4);

8) em 8/7/2019, com a autuação do processo de controle externo dando início à fase externa de apuração da TCE referente ao Convênio 720631/2009;

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

5.14. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação ou audiência propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção:

Data da interrupção	Responsável citado	AR ou Resposta
13/10/2019 (peça 71)	Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Socio-Cultural	peça 75
13/10/2019 (peça 72)	José Vicente	peça 73

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

5.15. A prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999), ocorrida na data do acórdão condenatório que é 18/8/2020 (peça 86).

f) Da prescrição intercorrente:

5.16. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.17. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.18. Trata-se de prazo específico, não se aplicando, nem o prazo geral de cinco anos, nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.19. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

5.20. Especificamente quanto a esta TCE, o único momento em que se poderia cogitar a ocorrência de prescrição intercorrente foi entre 4/5/2011 (data do Parecer Técnico de Análise das prestação de contas do Convênio 720631/2009) e 2/4/2015 (data Nota Técnica

22/2015/COTV/GEOFT/SEPLAN/SEPPIR/PR, que identificou ressalvas financeiras no Convênio 720/631/2009). Ocorre que as correspondências a seguir evidenciam que houve movimentação no processo durante esse período:

a) Ofício 291/2012/NUCC/SEPLAN/SEPPIR/PR, de 28/8/2012, por meio do qual a SEPPIR informa o Diretor do Departamento de Suporte da Gestão do Sistema de Transferências Voluntárias da União, sobre os convênios firmados em 2008 e 2009, inclusive o que ora se examina, e solicita orientações sobre a forma de registro no Sistema SICONV (peça 13);

b) Ofício 260/2013-COTV/SEPLAN/SEPPIR/PR, de 19/9/2013, por meio do qual a SEPPIR orienta o responsável José Vicente sobre o preenchimento de campo no Sistema SICONV (peça 14).

5.21. Assim, resta demonstrado que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

f) Conclusão:

5.22. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.23. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

5.24. Assim, qualquer que seja a premissa adotada (da imprescritibilidade, da prescritibilidade pelo regime do Código Civil ou da prescritibilidade pelo regime da Lei 9.873/1999), verifica-se a perda do objeto da preliminar suscitada, considerando que, em nenhuma hipótese, eventual prazo extintivo foi extrapolado.

6. Se houve a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 720631/2009 (peça 90, p. 6-20).

6.1. A recorrente defende a regularidade da aplicação dos recursos federais no âmbito do Convênio 720631/2009, com base nos seguintes argumentos:

a) não cabe o principal argumento utilizado pelo acórdão atacado para o rompimento do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas apresentadas, com a consequente desaprovação das contas em exame – a comprovação da prestação de serviços ou fornecimento de bens por pessoas jurídicas em convênios entabulados com a União deve ser feita apenas por meio de notas fiscais, considerando que:

a.1) essa limitação acarreta enriquecimento ilícito da União, uma vez comprovado que o objeto do convênio foi realizado;

a.2) uma vez comprovado a realização do objeto, o nexo causal pode ser comprovado por meio de simples recibos;

a.3) conforme trecho do Acórdão 7.463/2015-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler, transcrito à peça 90, p. 7, o TCU admite que, se o objeto previsto no convênio foi alcançado, não há risco ao erário público, de forma que eventuais falhas formais na prestação de contas são incapazes de impedir a aprovação das contas, ante o adequado emprego das verbas e o atingimento dos objetivos previstos;

a.4) o fato de a recorrente ter juntado recibos de pagamento ao invés de notas fiscais não é óbice para a aprovação das contas, considerando que a correta e integral comprovação da utilização dos recursos;

a.5) as despesas realizadas em prol do convênio podem ser comprovadas mediante quaisquer documentos fiscais ou equivalentes, devendo faturas, recibos notas fiscais e quaisquer documentos serem considerados para comprovar os gastos;

b) o recorrente prestou contas dos recursos recebidos em 28/7/2020, tendo juntado para isso, os seguintes documentos:

b.1) Contrato de prestação de serviços, firmado entre Afrobras – Sociedade de Desenvolvimento Sociocultural e Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior, em 03/01/2010 (peça 10, p. 3-13);

b.2) Contrato de prestação de serviços, firmado entre Afrobras – Sociedade de Desenvolvimento Sociocultural e Francisca Rodrigues Pereira Gráfica –ME, em 04/01/2010 (peça 10, p. 15-21);

b.3) Extrato Bancário – Banco do Brasil, agência 0687-4, conta 36.039-2 (peça 10, p. 87-93);

b.4) Relatório de cumprimento de objeto (peça 10, p. 95-97);

b.5) Relatório de execução físico-financeira (peça 10, p. 99);

b.6) Conciliação bancária (peça 10, p. 101-103);

b.7) Relatório de pagamentos (peça 10, p. 105-123);

b.8) recibos de pagamento conforme a seguir:

nome	data	Valor (R\$)	Referência
Francisca Rodrigues Pereira Gráfica –ME	3/2/2010	47.000,00	peça 10, p. 125
	8/2/2010	45.956,00	peça 10, p. 127
	12/2/2010	62.000,00	peça 10, p. 129
	23/2/2010	14.900,00	peça 10, p. 131
	12/3/2010	85.000,00	peça 10, p. 133
	8/2/2010	19.200,00	peça 10, p. 135
	24/3/2010	35.000,00	peça 10, p. 137
	30/3/2010	35.000,00	peça 10, p. 139
Afrobras – Sociedade de Desenvolvimento Sociocultural, fornecido pelo Instituto Brasileiro de Ensino Superior	27/3/2010	19.648,64	peça 10, p. 141
	5/2//2010	13.000,00	peça 10, p. 143

Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior	12/2/2010	35.000,00	Peça 10, p. 145
	1/3/2010	35.000,00	Peça 10, p. 147
	5/3/2010	25.000,00	Peça 10, p. 149
	12/3/2010	5.398,00	Peça 10, p. 151
	17/3/2010	5.690,00	Peça 10, p. 153
	18/3/2010	3.901,00	Peça 10, p. 155
	23/3/2010	49.900,00	Peça 10, p. 157
	24/3/2010	6.200,00	Peça 10, p. 159
	25/5/2010	2.230,00	Peça 10, p. 161
	26/3/2010	4.800,00	Peça 10, p. 163

b.9) Fotos (peça 77, p. 152-164 do Processo: 00041.000059/2009-68);

b.10) Certidão de abertura de anexo, para juntada de 02 (duas) revistas e 03 (três) DVDs, referente à prestação de contas do “Projeto Traçar o Perfil dos 1500 Alunos da Faculdade Zumbi dos Palmares”(peça 77, p. 165 do Processo: 00041.000059/2009-68).

b.11)) Certidão de abertura de anexo, para juntada de 02 (duas) revistas e 03 (três) DVDs, referente à prestação de contas do “Projeto Traçar o Perfil dos 1500 Alunos da Faculdade Zumbi dos Palmares” – Peça 77 (fls. 165 Processo: 00041.000059/2009-68);

c) a concedente, nos termos do Memorando 44/11 do Núcleo de Convênios/SEPLAN/SEPPPIR-PR (peça 77, p. 36) e do Parecer Técnico Final 13/2011/SPAA/SPPIR/PR (peça 77, p. 38-41), concluiu que o objeto do convênio foi devidamente executado e recomendou, a aprovação das contas (peça 77, p. 43-44);

d) todos os documentos aptos a sanar as impropriedades formais apontadas pelo concedente apenas em 2/4/2015, na Nota Técnica 22/2015/ COTV/GEOFT/SEPLAN/SEPPPIR/PR foram atendidas pelo recorrente, mediante documentação listada à peça 90, p. 11-12, acostada à peça 38 do presente processo;

e) os extratos bancários entregues demonstram que os valores recebidos foram alocados em conta bancária vinculada ao convênio para maior transparência e idoneidade das transações, tendo sido utilizados nos meses de fevereiro e março/2010;

f) os gastos realizados, motivados pela maior economicidade, foram compatíveis com os valores autorizados, com o plano de trabalho e com os objetivos do convênio, inexistindo dano ao erário, conforme demonstra o trecho do parecer técnico que aprovou o objeto, transcrito à peça 90, p. 13-15;

g) sem dano ao erário e sem omissão no dever de prestar contas, requisitos necessários para a instauração de TCE, conforme o art. 5º da IN TCU 71/2017, transcrito à peça 90, p. 16, não há que se falar em irregularidade nas contratação das empresas prestadoras de serviço, de modo que as conclusões do acórdão recorrido, constituem ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

h) a alegação de que os contratos firmados pela recorrente ofenderam o princípio da moralidade não prospera, tendo em vista que:

h.1) o serviço requeria mão-de-obra técnica especializada que, dificilmente, poderia ser fornecida por pessoas diversas das contratadas pela Recorrente;

h.2) o art. 25, da Lei 8.666/1993, transcrito à peça 90, p. 17, permite que a recorrente não realizasse processo licitatório para a execução das metas 1 e 2, pois contratou profissional de renomado conhecimento em sua área de atuação, prova disso é que o objeto do convênio foi atingido de forma primorosa;

h.3) a empresa contratada para realizar a pesquisa, a impressão e a divulgação de todo o material produzido era gerida pela Sra. Francisca Rodrigues Pereira, jornalista, graduada em comunicação social pela PUCCAMP (Pontifícia Universidade Católica de Campinas), com pós-graduação em Marketing pela UNIP (Universidade Paulista), MBA em Gestão Universitária pelo Centro Universitário São Camilo e mestrado em Comunicação pela Faculdade Cásper Líbero, conforme ratifica o currículo à peça 77, p. 55-56;

h.4) a profissional possuía todas as qualidades técnicas para realizar um trabalho excepcional, que poucos outros teriam competência para realizar, de forma que realizar uma escolha diversa poria em risco a qualidade técnica do trabalho, uma vez que a profissional responsável era especializada e perita nos trabalhos que seriam realizados;

h.5) a alínea “u”, do inciso II, da Cláusula Segunda, do convênio firmado entre as partes permite a subcontratação de empresas especializadas para possibilitar que se alcance os objetivos do convênio e, nesse mesmo sentido, o artigo 78 da Lei 8.666/93, transcrito à peça 90, p. 18, afirma que a subcontratação somente não é permitida quando há proibição expressa no convênio, o que não se aplica ao presente caso;

h.6) a elaboração do projeto, montagem de orçamento, negociação com fornecedores e prestadores de serviço, dentre outras diretrizes definidas em conjunto com o corpo técnico da entidade conveniente e Faculdade Zumbi do Palmares, co-executora, se deu em momento anterior ao envio da proposta à SEPPIR, sendo que, naquele momento, já estavam pré-definidos os fornecedores e “atores” que seriam convidados para executarem as ações até então delineadas com o perfil exigido para tanto, dentro do orçamento delimitado, tudo com a aprovação da concedente como prova constar do parecer técnico da Seppir, cujo trecho foi transcrito à peça 90, p. 19;

h.7) para que não reste dúvida acerca da necessidade de contratação das empresas contratadas a Empresa Francisca Pereira Gráfica – ME (Maximagem) prestou os serviços listado à peça 90, p. 19, os quais possibilitaram que o objetivo do Convênio 720/631/2009 fosse concluído, alcançando um resultado mais efetivo que o esperado, já que, inicialmente, entrevistar-se-iam apenas 400 alunos, e foram entrevistados 1115 (peça 77, p. 38-41), conforme comprova o trecho transcrito à

Análise

6.2. A recorrente se equivoca ao afirmar que o principal argumento para o rompimento do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas foi o fato de que a comprovação dos serviços prestados por pessoas jurídicas deve ser feita apenas por meio de notas fiscais. É certo que quando o serviço é prestado por pessoa jurídica, a existência da nota fiscal é elemento essencial para a adequada formação de juízo de valor e para garantir que as transações comerciais sofram a adequada incidência dos tributos pertinentes.

6.3. Segundo o acórdão recorrido, entretanto, a quebra do nexo de causalidade se deu em função da não comprovação dos pagamentos efetuados, como se pode observar do seguinte trecho do voto condutor (peça 203, p. 2):

27. Consoante visto acima, o quadro verificado nestes autos evidencia completa confusão

documental que, per se, é suficiente para tornar a documentação apresentada imprestável para fins de demonstrar a correta destinação da verba federal conveniada, porquanto infirma o estabelecimento do nexo causal que deve existir entre as despesas havidas e a origem convenial do recurso.

6.4. Em complemento, o item 11 do voto condutor do referido acórdão traz na jurisprudência ali apresentada o entendimento de que a comprovação da prestação de serviço por pessoa jurídica deve ser feita mediante nota fiscal, sendo admitido o recibo quando se tratar de pessoa física. Além disso, seja a nota fiscal, seja o recibo, ambos devem conter elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados com o objeto do instrumento pactuado. Nesse particular reside o óbice precípua à aprovação das presentes contas, considerando que não foram apresentados elementos que comprovassem esse vínculo.

6.5. Em casos muito excepcionais, o Tribunal já admitiu a falta da nota fiscal, mesmo que o serviço tenha sido prestado por pessoa jurídica, desde que o conjunto probatório demonstre a regular aplicação dos recursos repassados (Acórdãos 6190/2019-2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer, 912/2014-Plenário, Rel. Benjamin Zymler). Não foi o que ocorreu no presente caso, porém, como se irá demonstrar.

6.6. Sobre o dito precedente - Acórdão 7.463/2015-1ª Câmara, Rel. Benjamin Zymler – cabe registrar que não se aplica ao presente caso, pois diz respeito a TCE instaurada pela Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), em virtude de irregularidades praticadas em agência dos Correios na localidade de Manaus/AM que consistiram em apropriação indébita de títulos de Telesenas em que os responsáveis foram condenados em débito e multa.

6.7. Na busca de correspondência entre o trecho transcrito do dito precedente e o número do acórdão citado equivocadamente, chegou-se ao Acórdão 7493/2015-1ª Câmara, Rel. Weder de Oliveira, o qual também não se aplica, considerando que, naquele caso, o nexo de causalidade foi, de fato, comprovado, sendo considerado erro formal, apenas o fato de que algumas despesas foram realizadas após o prazo de vigência do convênio.

6.8. Conforme já fartamente decidido por esta Corte, a comprovação da execução de um objeto, por si só, não é fato suficiente para garantir a correta aplicação de recursos federais repassados, como quer afirmar o recorrente quando menciona o Parecer Técnico Final 13/2011/SPAA/SPPIR/PR (peça 77, p. 38-41) da concedente, que concluiu sobre a execução física do objeto do convênio.

6.9. Além disso, é fundamental a comprovação do nexo de causalidade entre os saques realizados na conta bancária específica do convênio e os pagamentos realizados, de forma a explicitar a ligação entre eles e garantir ter se dado a execução somente com os recursos transferidos, que, importante destacar, estão "carimbados" para aplicação naquilo que foi pactuado com o concedente (Acórdãos 7139/2020-2ª Câmara, Rel. Raimundo Carreiro, 3224/2019-1ª Câmara, Rel. Augusto Shermann e 597/2019-2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer, 12109/2020).

6.10. Não procede o argumento da recorrente de que foram apresentados todos os documentos aptos a sanar as impropriedades formais. Isso porque não pode ser considerada falha formal a ausência dos elementos comprobatórios dos comprovantes de pagamentos relativos às contraprestações de serviços contratados, os quais comprometem o estabelecimento do necessário nexo de causalidade entre as receitas e as despesas do convênio.

6.11. Sob esses aspectos, embora, na presente fase recursal, a recorrente não tenha apresentado

documentos novos, nem inovado quanto aos argumentos já rechaçados no momento da citação e dos pareceres do MP/TCU e do voto condutor do acórdão recorrido, passa-se à análise dos documentos a título de prestação de contas constantes dos autos, em sede do presente recurso de reconsideração, sob o argumento de movimentação financeira regular e comprovação do nexo de causalidade.

6.12. O plano de trabalho previa as seguintes despesas com seus respectivos valores (peça 3, p. 9-13):

Descrição	Qtde	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Aluguel de 2 salas	5 meses	2.590,00	12.950,00
Infraestrutura de limpeza	5 meses	625,00	3.125,00
Manutenção de equipamentos de informática, telefonia, rede	5 meses	875,00	4.375,00
Serviços de consultoria/assessoria de imprensa para divulgação do projeto e do lançamento da cartilha	5 meses	775,00	3.875,00
Total da Contrapartida			24.325,00
Professor Coordenador especialista em pesquisas e projetos	6 meses	12.000,00	72.000,00
Professor Estatístico	6 meses	3.000,00	18.000,00
Professor Pesquisador	6 meses	6.000,00	36.000,00
Professor de Comunicação	6 meses	3.000,00	18.000,00
2 Assistentes administrativos para apoio logístico	6 meses	4.800,00	28.800,00
Psicólogo	6 meses	6.000,00	36.000,00
2 técnicos em informática para digitação de dados	6 meses	3.333,33	19.999,98
Professor de Administração	6 meses	3.000,00	18.000,00
Material de consumo	6 meses	381,67	2.290,02
Locação de bens e serviços de informática	6 meses	833,33	4.999,98
Criação e manutenção site do projeto	6 meses	1.280,00	7.680,00
Pagamento de aplicação do instrumento de pesquisa perfil + piloto	6 meses	1.466,67	8.800,02
Elaboração do texto da cartilha, desenho, gráfico, editoração, impressão e distribuição de 10.000 cartilhas	6 meses	16,53	165.300,00
Arte final da cartilha, especialista em design gráfico	6 meses	833,33	4.999,98
Criação, impressão e postagem de 2.000 convites	-	-	18.040,00
Profissional para organização, realização do evento comemorativo ao dia 13 de maio e lançamento da cartilha	-	6.959,52	6.959,52
Total – recursos do convênio			465.869,50
Total do projeto			490.194,50

6.13. Embora no PT acima esteja previsto R\$ 5.000,00 para a despesa de Criação, impressão e postagem de 2.000 convites, o plano de aplicação à peça 3, p. 13, prevê R\$ 18.040,00 para essa despesa,

totalizando R\$ 465.869,50 advindo do concedente e R\$ 24.325,00 de contrapartida em bens e/ou serviços.

6.14. Com relação à execução física, como já relatado no subitem 6.8 retro, o Parecer à peça 77, p. 38-41, elaborado pelo concedente concluiu pelo cumprimento do objeto. Não há nos autos evidências de não cumprimento do objeto, sendo razoável afirmar que o projeto, de fato, foi realizado.

6.15. Acerca da execução financeira, buscou-se a conciliação dos documentos apresentados, inclusive na presente fase recursal, porém, não foi possível estabelecer o nexos causal entre os recursos repassados e os pagamentos, conforme resta evidenciado na tabela a seguir, cuja conclusão está sintetizada na coluna “Observação”:

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Aluguel de 2 salas (R\$ 12.950,00)	Contrato com o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior à peça 10, p. 3-13 estabelece na cláusula 4ª, R\$ 13.000,00 para essa despesa -peça 10, p. 9. O mesmo contrato, supõe-se, com o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior à peça 38, p. 3-13 estabelece na cláusula 4ª, R\$ 20.000,00 para essa despesa - peça 38, p. 49 A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 20.000,00 para essa despesa	Recibo, de 5/2/2010, no valor de R\$ 13.000,00 referente a à Cláusula Quarta do Contrato da conveniente com o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior, assinado em 4/1/2010 - peça 10, p. 143	TED, em 5/2/2010, no valor de R\$ 13.000,00 (peça 10, p. 89, sem identificação do destinatário)	Não há como estabelecer o nexos de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Registra-se que essa despesa não compõe o débito, pois está prevista como contrapartida do conveniente.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Infraestrutura de limpeza (R\$ 3.125,00) e Manutenção de equipamentos de informática, telefonia, rede (R\$ 4.375,00)	Contrato com o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior à peça 10, p. 3-13 estabelece na cláusula 5ª, R\$ 20.000,00 para essas despesas -peça 10, p. 9. O mesmo contrato, supõe-se, com o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior à peça 38, p. 47-53 estabelece na cláusula 5ª, R\$ 21.000,00 para essa despesa - peça 38, p. 51 A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 3.125,00 para infraestrutura de limpeza e R\$ 4.375,00 para manutenção de equipamentos de informática, telefonia e rede, mas que foi gastos R\$ 5.000,00 mais R\$ 16.000,00, totalizando R\$ R\$ 21.000,00	Inexistem recibos apresentados que correspondem a essa despesa com esses valores	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Registra-se que essa despesa não compõe o débito, pois está prevista como contrapartida do conveniente.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Serviços de consultoria/assessoria de imprensa para divulgação do projeto e do lançamento da cartilha (R\$ 3.875,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 4.080,00 para esse serviço que teria sido pago a Maximagem. O Contrato assinado em 4/1/2010 com essa fornecedora, à peça 10, p. 15-20, não apresentou valores. Há outro contrato assinado com essa mesma fornecedora à peça 38, p. 97-99, assinado em 7/1/2010, no valor total de R\$ 208.900,00, para serviços de consultoria a acompanhamento de pesquisas, artes gráficas, editoração, impressão e distribuição de cartilhas, porém, sem detalhar o valor de cada serviço.	NF 249, de 10/2/2010, fornecedor: Francisca Rodrigues Pereira Gráfica – ME, no valor de 20.560,00, em que consta discriminado os seguintes serviços: Consultoria/Assessoria de Imprensa - R\$ 4.080,00 Criação e manutenção site do projeto – R\$ 7.680,00 Aplicação da pesquisa R\$ 8.800,02 – peça 38, p. 101 Recibo de 12/2/2010, no valor de R\$ 62.000,00 emitido por Maximagem, referente a realização de pesquisas e para produção e lançamento de cartilha para divulgação de dados - peça 10, p. 129 Recibo de 23/2/2010, no valor de R\$ 14.900,00 emitido por Maximagem, referente a realização de pesquisas e para produção e lançamento de cartilha para divulgação de dados - peça 10, p. 131	Inexiste correspondência no extrato bancário, nem com o valor de R\$ 4.080,00, nem com o valor total da NF, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Registra-se que essa despesa não compõe o débito, pois está prevista como contrapartida do conveniente.
Total da Contrapartida				R\$ 24.325,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Professor Coordenador especialista em pesquisas e projetos (R\$ 72.000,00)	O Contrato celebrado entre a conveniente e o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior à peça 10, p. 3-13 não estabelece valores na cláusula 6ª, que trata dos serviços a serem prestados por professores e profissionais especializados - peça 10, p. 11. O mesmo contrato, supõe-se, com o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior à peça 38, p. 47-53 estabelece na cláusula 6ª, os valores dos serviços a serem prestados por professores e profissionais especializados - peça 38, p. 51. Na cláusula 7ª estabelece que o pagamento do valor total do contrato (R\$ 287.799,98) deverá ser pago em três parcelas de R\$ 58.956,00, R\$ 94.189,00 e R\$ 134.654,98, respectivamente. A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 72.000,00 para esse serviço que teria sido pago a Vera Cristina de Souza.	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Vera Cristina de Souza, no valor de 24.615,76 – peça 38, p. 77, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Vera Cristina de Souza, no valor de 24.781,39 – peça 38, p. 65, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2010, em nome de Vera Cristina de Souza, no valor de 24.633,48 – peça 38, p. 89, sem assinatura Soma dos recibos:– R\$ 74.030,63 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163	Inexiste correspondência no extrato bancário com esse valor, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 72.000,00

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Professor Estatístico (R\$ 18.000,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 18.000,00 para esse serviço, sendo pagos a Tania de Lima	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Tania de Lima, no valor de 8.009,80 – peça 38, p. 77, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Tania de Lima, no valor de 7.960,25 – peça 38, p. 65, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2010, em nome de Tania de Lima, no valor de 8.055,23 – peça 38, p. 87, sem assinatura Soma dos recibos:– R\$ 24.025,28 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 18.000,00
Professor Pesquisador (R\$ 36.000,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 36.000,00 para esse serviço, sendo pagos a Williani de Almeida Carvalho	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Williani de Almeida Carvalho, no valor de 13.835,27 – peça 38, p. 81, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Williani de Almeida Carvalho, no valor de 13.663,82 – peça 38, p. 69, sem assinatura	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 36.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

		Soma dos recibos:– R\$ 27.499,09 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163		
Professor de Comunicação (R\$ 18.000,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 18.000,00 para esse serviço, sendo pagos a Lina Maria Moreira Garai da Silva	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Lina Maria Moreira Garai da Silva, no valor de 8.254,75 – peça 38, p. 71, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Lina Maria Moreira Garai da Silva, no valor de 7.978,54 – peça 38, p. 59, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2010, em nome de Lina Maria Moreira Garai da Silva, no valor de 8.054,96 – peça 38, p. 83, sem assinatura Soma dos recibos:– R\$ 24.288,25 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 18.000,00

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
2 Assistentes administrativos para apoio logístico (R\$ 28.000,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 28.800,00 para esse serviço, sendo R\$ 14.400,00 que teria sido pago a Fernanda Prado Garcia e R\$ 14.400,00 que teria sido pago a Wesley Fernandes da Silva	Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Fernanda Prado Garcia, no valor de 6.219,56 – peça 38, p. 59, sem assinatura Recibo de pagamento ref. fevereiro/2010, em nome de Fernanda Prado Garcia, no valor de 6.391,75 – peça 38, p. 71, sem assinatura Recibo de pagamento ref. abril/2010, em nome de Fernanda Prado Garcia, no valor de 6.335,28 – peça 38, p. 83, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2020, em nome de Wesley Fernandes da Silva, no valor de 6.596,18 – peça 38, p. 79, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2020, em nome de Wesley Fernandes da Silva, no valor de 6.427,34 – peça 38, p. 67, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2020, em nome de Wesley Fernandes da Silva, no valor de 6.553,72 – peça 38, p. 91, sem assinatura Soma dos recibos:– R\$ 38.523,83	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163, pois não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 28.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Psicólogo (R\$ 36.000,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 36.000,00 para esse serviço, sendo pagos a Maria Celia Malaquias	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Maria Celia Malaquias, no valor de 13.054,08 – peça 38, p. 73, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Maria Celia Malaquias, no valor de 13.028,98 – peça 38, p. 61, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2010, em nome de Maria Celia Malaquias, no valor de 13.028,29 – peça 38, p. 85, sem assinatura Soma dos recibos: R\$ 39.111,35 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 36.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
2 técnicos em informática para digitação de dados (R\$ 19.999,98)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 19.999,98 para esse serviço, sendo pagos R\$ 9.999,99 a Silvio Marcelinho de Freitas e R\$ 9.999,99 a Vitor Nazario Dourado	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Silvio Marcelinho, no valor de 4.182,00 – peça 38, p. 75, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Silvio Marcelinho, no valor de 3.943,63 – peça 38, p. 64, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2010, em nome de Silvio Marcelinho, no valor de 4.398,58 – peça 38, p. 87, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. maio/2010, em nome de Silvio Marcelinho, no valor de 4.020,91 – peça 38, p. 93, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. junho/2010, em nome de Silvio Marcelinho, no valor de 4.173,97 – peça 38, p. 95, sem assinatura Recibo de pagamento ref. fevereiro/2010, em nome de Vitor Nazario Dourado, no valor de 2.996,52 – peça 38, p. 79, sem assinatura Recibo de pagamento ref. março/2010, em nome de Vitor Nazario Dourado, no valor de 3.007,08 – peça 38, p. 67, sem assinatura	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 19.999,98



		Recibo de pagamento ref. abril/2010, em nome de Vitor Nazario Dourado, no valor de 3.064,34 – peça 38, p. 89, sem assinatura Recibo de pagamento ref. maio/2010, em nome de Vitor Nazario Dourado, no valor de 3.161,59 – peça 38, p. 93, sem assinatura Recibo de pagamento ref. junho/2010, em nome de Vitor Nazario Dourado, no valor de 2.982,92 – peça 38, p. 95, sem assinatura Soma do recibos: R\$ 35.931,54 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163		
--	--	--	--	--

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Professor de Administração (R\$ 18.000,00)	A relação de pagamento à peça 38, p. 45, informa que foram gastos R\$ 18.000,00 para esse serviço, sendo pagos a Marcio de Cassio Juliano	Recibo de pagamento, ref. fevereiro/2010, em nome de Marcio de Cassio Juliano, no valor de 7.699,04 – peça 38, p. 73, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. março/2010, em nome de Marcio de Cassio Juliano, no valor de 7.637,63 – peça 38, p. 61, sem assinatura Recibo de pagamento, ref. abril/2010, em nome de Marcio de Cassio Juliano, no valor de 7.699,04 – peça 38, p. 85, sem assinatura Soma dos recibos: R\$ 23.035,71 Os recibos de pagamento em nome do Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior não possibilitam estabelecer o vínculo com os recursos repassados - peça 10, p. 143-163	Inexiste correspondência no extrato bancário com esses valores, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 18.000,00
Material de consumo (R\$ 2.290,02)	--	--	Inexiste correspondência no extrato bancário.	Inexiste comprovante de despesas para esse valor, portanto, deve ser ressarcido: R\$ 2.290,02

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Locação de bens e serviços de informática (R\$ 4.999,98)	No aditivo ao contrato assinado entre a conveniente e o Instituto Afrobrasileiro de Ensino Superior há previsão para pagamento de locação de equipamentos de informática, no valor de R\$ 6.715,50 e para a contratação de um profissional especializado em cerimonial, no valor de R\$ 6.959,52 – peça 38, p. 55-57	--	Inexiste correspondência no extrato bancário.	Inexiste comprovante de despesas para esse valor, portanto, deve ser ressarcido: R\$ 4.999,98
Criação e manutenção site do projeto (R\$ 7.680,00)	No contrato assinado entre a concedente e a Maximagem, Cláusula 1ª, há previsão para esse serviço, porém, sem valor definido – peça 38, p. 97	NF 249, de 10/2/2010, fornecedor: Francisca Rodrigues Pereira Gráfica – ME, no valor de 20.560,00, em que consta discriminado os seguintes serviços: Consultoria/Assessoria de Imprensa - R\$ 40.800,00 Criação e manutenção site do projeto – R\$ 7.680,00 Aplicação da pesquisa R\$ 8.800,02 – peça 38, p. 101	Inexiste correspondência no extrato bancário, nem com o valor de R\$ 8.800,02, nem com o valor total da NF, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 7.680,00
Pagamento de aplicação do instrumento de pesquisa perfil + piloto (R\$ 8.800,02)	No contrato assinado entre a concedente e a Maximagem, Cláusula 1ª, há previsão para serviços de consultoria e acompanhamento de pesquisas, porém, sem valor definido – peça 38, p. 97	NF 249, de 10/2/2010, fornecedor: Francisca Rodrigues Pereira Gráfica – ME, no valor de 20.560,00, em que consta discriminado os seguintes serviços: Consultoria/Assessoria de Imprensa - R\$ 40.800,00 Criação e manutenção site do projeto – R\$ 7.680,00 Aplicação da pesquisa R\$ 8.800,02 – peça 38, p. 101	Inexiste correspondência no extrato bancário, nem com o valor de R\$ 8.800,02, nem com o valor total da NF, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 8.800,02

Despesas identificadas no Plano de Trabalho (peça 3, p. 1)	Documentos comprobatórios auxiliares	Comprovantes de pgtos. apresentados	Extrato Bancário (Conta corrente BB, 36.039-2, ag. 687-4) – peça 10, p. 87-93	Observação
Elaboração do texto da cartilha, desenho, gráfico, editoração, impressão e distribuição de 10.000 cartilhas (R\$ 165.300,00)	No contrato assinado entre a concedente e a Maximagem, Cláusula 1ª, há previsão para esse serviço, porém, sem valor definido – peça 38, p. 97	NF 250, de 15/3/2010, fornecedor: Francisca Rodrigues Pereira Gráfica – ME, no valor de R\$ 188.339,98, em que consta discriminado os seguintes serviços: Elaboração do texto da Cartilha, desenho gráfico, editoração, impressão e distribuição - R\$ 165.300,00 Design Gráfico/Arte final da cartilha – R\$ 4.999,98 Criação, impressão e postagens de convite R\$ 18.040,00 – peça 38, p. 103	Inexiste correspondência no extrato bancário, nem com o valor de R\$ 165.300,00, nem com o valor total da NF, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 165.300,00
Arte final da cartilha, especialista em design gráfico (R\$ 4.999,98)	No contrato assinado entre a concedente e a Maximagem, Cláusula 1ª, há previsão para esse serviço, porém, sem valor definido – peça 38, p. 97	NF 250, de 15/3/2010, fornecedor: Francisca Rodrigues Pereira Gráfica – ME, no valor de R\$ 188.339,98, em que consta discriminado os seguintes serviços: Elaboração do texto da Cartilha, desenho gráfico, editoração, impressão e distribuição - R\$ 165.300,00 Design Gráfico/Arte final da cartilha – R\$ 4.999,98 Criação, impressão e postagens de convite R\$ 18.040,00 – peça 38, p. 103	Inexiste correspondência no extrato bancário, nem com o valor de R\$ 4.999,98, nem com o valor total da NF, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica. Despesa Impugnada: R\$ 4.999,98
Criação, impressão e postagem de 2.000 convites (R\$ 18.040,00)	No contrato assinado entre a concedente e a Maximagem, Cláusula 1ª, há previsão de criação de website do projeto e postagem de convites para evento de divulgação da pesquisa, porém, sem	NF 250, de 15/3/2010, fornecedor: Francisca Rodrigues Pereira Gráfica – ME, no valor de R\$ 188.339,98, em que consta discriminado os seguintes serviços: Elaboração do texto da Cartilha, desenho gráfico, editoração,	Inexiste correspondência no extrato bancário, nem com o valor de R\$ 18.040,00, nem com o valor total da NF, de modo a vincular a despesa aos recursos repassados.	Não há como estabelecer o nexo de causalidade entre a despesa prevista no plano de trabalho, os comprovantes de pagamento e o extrato da conta específica.

	valor definido – peça 38, p. 97	impressão e distribuição - R\$ 165.300,00 Design Gráfico/Arte final da cartilha – R\$ 4.999,98 Criação, impressão e postagens de convite R\$ 18.040,00 – peça 38, p. 103		Despesa Impugnada: R\$ 18.040,00
Total de despesas impugnadas				R\$ 465.869,50

6.16. Os diversos recibos juntados aos autos (peça 10, p. 125-163) não auxiliam na prestação de contas, uma vez que não vem acompanhados de informações sobre os serviços e respectivos valores discriminados a que se referem. Da mesma forma, como já enfatizado no item 28 do voto condutor do acórdão recorrido, as fotografias de pessoas reunidas juntadas aos autos são elementos incapazes de comprovar a regular destinação dos valores conveniados.

6.17. Dessa forma, ante a ausência de nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados, não é possível comprovar que os recursos repassados foram, de fato, utilizados no cumprimento do objeto do Convênio 720631/2009, subsistindo o dano ao erário. Por tal motivo é devida a cobrança da devolução dos recursos federais, não havendo que se falar em enriquecimento ilícito da União.

6.18. Ressalta-se que não é objeto desta TCE eventual incompatibilidade de gastos com os valores autorizados pela concedente, nem a omissão no dever de prestar contas, como quis argumentar a recorrente, mas a total falta de vinculação entre os gastos, os comprovantes de pagamentos e o extrato bancário da conta específica, como evidenciado no item 6.15 retro.

6.19. Quanto à contratação de empresa de propriedade de integrante da conveniente, os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Ainda que a ocorrência, por si só, não implicasse dano ao erário, no caso de inexistência de qualquer indício de irregularidade na execução financeira, o que não se confirmou, a contratação da empresa de propriedade de integrante da conveniente ofende os princípios insculpidos no art. 37 da CF/1988, em especial os da moralidade e da impessoalidade, e enseja o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, conforme já deliberou esta Corte de Contas nos Acórdãos 1215/2018-TCU Plenário, relatoria do Ministro Augusto Nardes e 992/2015-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

6.20. Além disso, o ato contradiz o art. 11 do Decreto 6.170/2007 e o art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, em vigor à época, uma vez que a recorrente admitiu não ter realizado cotação de, no mínimo, três orçamentos prévios para as contratações de serviços.

6.21. A contratação de empresa de servidora da conveniente contradiz ainda o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 que proíbe a participação de servidor ou dirigente de entidade responsável pela licitação no certame.

6.22. Também não procede a alegação de que o ato encontra respaldo no art. 25, inciso II, parágrafo 1º, por meio do qual os serviços contratados seriam de notória especialização, considerando que não há nos autos elementos que justifiquem a licitação inexigível por inviabilidade de competição, como exige o art. 26, da mesma Lei. Dessa forma, não se pode afirmar que foi regular a contratação de empresa de propriedade de integrante da conveniente para prestação de serviços objeto

do convênio.

6.23. Todavia, observa-se, ante a comprovação da execução física do objeto, que não foi essa irregularidade a causadora de dano ao erário, senão a ausência de comprovantes de pagamentos (cópia do cheque, TED, DOC, transferência, etc.) e a insuficiência de documentos aptos a comprovar as despesas, que impediram verificar o nexo entre a aplicação dos recursos e as despesas apresentadas.

6.24. Assim, embora tenha havido aprovação do convênio sob o ponto de vista técnico, os argumentos apresentados pela recorrente não foram suficientes para demonstrar, sob o aspecto financeiro, a boa e regular destinação dada aos recursos repassados, comprometendo o estabelecimento do necessário liame entre os recursos repassados as despesas apresentadas.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) não se operou a prescrição do débito nem a prescrição da pretensão punitiva;
- b) a contratação da empresa de propriedade de integrante da conveniente ofende os princípios insculpidos no art. 37 da CF/1988, em especial os da moralidade e da impessoalidade, embora não tenha sido essa irregularidade o motivo ensejador desta TCE;
- c) apesar de o concedente ter sido favorável à aprovação do convênio sob o ponto de vista técnico, os argumentos apresentados pela recorrente não foram suficientes para demonstrar, sob o aspecto financeiro, a boa e regular destinação dada aos recursos repassados, comprometendo o estabelecimento do necessário liame entre os recursos repassados as despesas apresentadas..

7.1. Com base nessas conclusões, propõe-se a negativa de provimento do recurso de reconsideração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 24 de maio de 2021.

[assinado eletronicamente]
Mônica Maria Torquato Villar
AUFC – mat. 6468-8