

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC 012.035/2013-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Cruz Vermelha Brasileira – Filial no Maranhão.

Responsáveis: Carmem Maria Teixeira Moreira Serra (CPF 728.977.837-53) e Cruz Vermelha Brasileira – Filial no Maranhão (CNPJ 08.921.311/0001-03).

Representação legal: Marcos Antônio Canário Caminha (OAB/MA 12.879), Valdênio Nogueira Caminha (OAB/MA 5.835) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO DE CONTAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. ENCAMINHAMENTO INTEMPESTIVO DE DOCUMENTOS COMO PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA UTILIZAÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. IRREGULARIDADE, DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada em pareceres uniformes no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA (peças 39-41):

“INTRODUÇÃO

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) em razão da omissão na prestação de contas do Convênio Siconv 715.495/2009 – SEDH/PR firmado entre a União e a Cruz Vermelha Brasileira - Filial Maranhão/MA (CVB/MA), cujo objetivo era a mobilização e a articulação de gestores e conselheiros estatuais e municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social, com vistas à realização de encontros regionais para definição de fluxos de ações no atendimento socioeducativo, com vigência no período de 28/12/2009 a 31/5/2011 (18 meses), e prestação de contas nos sessenta dias subsequentes.

2. Na origem, foi prevista a aplicação de R\$ 1.616.702,98 para a consecução do objeto convenial, sendo R\$ 1.551.902,98 repassados pela concedente e R\$ 64.800,00 a título de contrapartida (peça 1, p. 200). Posteriormente, este montante veio a ser suplementado (Termo Aditivo nº 1, peça 1, p. 317-319), acrescendo-se ao valor original a importância de R\$ 122.209,50 (R\$ 3.559,50 pela conveniente e R\$ 118.650,00 pela concedente).

HISTÓRICO

3. Em instruções pregressas, que repousam às peças 7 e 28 dos autos, já fora relatado, com minúcia, o trâmite processual na fase interna da TCE, sobretudo no que tange à sequência na liberação dos recursos e ao recebimento das notificações administrativas do órgão repassador, culminando na instauração do procedimento apuratório em razão da omissão na prestação de contas, com imputação de débito na totalidade dos recursos federais descentralizados (Relatório de TCE 31/2012, à peça 3, p. 5-15).

4. Na primeira instrução desta Unidade Técnica, assentou-se a seguinte proposta, posteriormente referendada pelos escalões superiores da Secretaria:

a) realizar a citação da Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra, Presidente, CPF 728.977.837-53, solidariamente com a Cruz Vermelha-Filial Maranhão/MA, CNPJ 08.921.311/0001-03, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento,

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
194.760,00	27/1/2010
209.672,00	27/1/2010
1.147.470,98	27/1/2010
73.178,67	19/2/2011
45.471,33	19/2/2011

Valor atualizado até 3/7/2013: R\$ 2.534.648,10

b) ocorrência: omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa regular aplicação dos recursos públicos repassados Convênio Siconv 715495/2009, firmado entre a União, e a Cruz Vermelha Brasileira-Filial Maranhão/MA, objetivando a mobilização e articulação dos gestores e conselheiros estatuais, municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social, com vistas a realização de encontros regionais para definição de fluxos garantidores da integração das ações no atendimento socioeducativo, com vigência no período de 28/12/2009 a 31/5/2011 (18 meses) e sessenta dias após o término da vigência para a prestação de contas (cláusula décima do Termo de Convênio, peça 1, p. 204), assim como pelo descumprimento do prazo originalmente previsto nesta prestação de contas.

5. Os responsáveis foram devidamente citados por meio dos ofícios Secex/MA 68/2014 (peça 23) e 2.380/2013 (peça 12), recebidos no destino conforme os ARs de peças e 13 e 27.
6. Em sede de alegações de defesa - peças 14 a 19 (Cruz Vermelha) e 25 (Sra. Carmem Moreira Serra) -, as responsáveis argumentaram, em síntese, o que segue:
 - a) o objeto convenial fora integralmente executado, alimentando-se o sistema Siconv com proposta, execução e prestação de contas, atendendo, assim, ao preconizado na Portaria Interministerial 507/2011 - MP/MF/CGU;
 - b) em 18/9/2012, foi enviado e-mail à Sra. Verônica Nascimento Nunes, Coordenadora de Prestação de Contas da SEDH/PR, requerendo a dilação em trinta dias no prazo original para prestação de contas, sendo que o pleito veio a ser atendido;
 - c) dentro do prazo de prorrogação, a prestação de contas fora cadastrada no Siconv e enviados os relatórios e gravações (DVDs) referentes aos cinco encontros regionais realizados no âmbito do convênio, dando-se conhecimento destes fatos à SEDH/PR;
 - d) depois disso, não receberam novas informações da concedente acerca da análise e aprovação/desaprovação da prestação de contas, bem assim sobre eventuais pendências a serem sanadas;
 - e) ante a aparente falta de análise da prestação de contas tempestivamente incluída no Siconv pela SEDH/PR, reencaminharam a documentação comprobatória das despesas para ser analisada pelo TCU em sede de alegações de defesa (juntada aos autos às peças 14, p. 3-77; e peças 15 a 19).
7. Consoante restou assentado no tópico “Exame Técnico” (parágrafos 15 a 30) da derradeira instrução de peça 28, os pareceres e instruções lavrados nos autos da TCE não deixavam claro se os documentos comprobatórios que guarnecem as alegações de defesa das responsáveis (peças 14 a 19 e 25) haviam ou não, como peremptoriamente afirmado por estas últimas, sido juntados ao Siconv até a data de 22/10/2012 (prazo fatal para prestar contas, após prorrogação concedida pela SERH/PR).
8. O esclarecimento deste ponto controverso assumia relevância, visto que, escorado em remansosa jurisprudência do TCU, o encaminhamento serôdio de documentos de comprovação das despesas pode vir a afastar o débito, caso se comprove a regular aplicação dos recursos, mas não tem o condão de sanar a omissão no dever constitucional de prestar contas.
9. Diante deste quadro, e tendo em lume que a documentação comprobatória apresentada ao TCU em sede de defesa não havia sido analisada pelo repassador, responsável primário pelo juízo de regularidade na aplicação do dinheiro descentralizado (o que em última instância poderia afastar, total ou parcialmente, o débito originalmente inquinado), propôs-se a realização de diligência à SERH/PR, a fim de que (parágrafo 39 da instrução de peça 28):

a.1) *confirme ou infirme a inclusão no Sistema Siconv, até o dia 22/10/2012, dos documentos de execução das despesas realizadas no âmbito do Convênio nº 715.495/2009, constantes das peças 14 a 19 destes autos, fato passível de ratificar ou retificar a hipótese de omissão na prestação de contas apontada nesta TCE;*

a.2) *confirmada ou infirmada a inclusão tempestiva da prestação de contas no Siconv, manifeste-se, em caráter terminativo e sob a condição de repassadora dos recursos, acerca da regularidade na aplicação das verbas descentralizadas, a partir da análise dos elementos de peças 14 a 19, em observância ao disposto no art. 59 da Portaria Conjunta 127/2008 (tempus regit actum), o que deverá estar concluído no prazo máximo de noventa dias, a contar do recebimento da diligência.*

10. A proposta de diligência foi acatada, sendo endereçado à SERH/PR o Ofício Secex 3.559/2014 TCU/SECEX-MA (peça 30).

11. Em resposta (peça 32), por intermédio do Ofício 128/2015 – SGPDH/SDR/PR, de 5/2/2015, a SERH/PR atestou, respaldada em nova consulta ao sistema, a inserção dos documentos do Convênio 715.495/2009 no Siconv. Não obstante, teceu as seguintes considerações:

a) não tem como aferir a data de inclusão de tais documentos no sistema, posto que a CVB/MA encontra-se em situação de inadimplência, fato que inviabilizaria o envio de prestação de contas por esse meio, bem assim a consulta ao histórico dos registros de alimentação;

b) recebeu o Ofício 181/2012 – CVB/MA, contudo ratifica que somente se fez acompanhar de seis CDs cujos rótulos faziam alusão a material produzido durante os encontros presenciais, muito embora, “... até o momento da instauração de Tomada de Contas Especial” não houvesse nenhum documento referente à execução do convênio no Siconv, o que levou ao descumprimento do art. 6º, XVI, da Portaria Interministerial 507/2011 – CGU/MF/MP, que revogou a Portaria Interministerial 127/2008;

c) entre o material incluído no Siconv não constam documentos que comprovam a execução física do objeto, tais como: listas de presença, fotos, relatórios etc., além de extratos bancários da conta específica do convênio, o que inviabilizou a análise financeira da execução do ajuste;

d) a documentação de prestação de contas, muito embora incluída no Siconv, não foi disponibilizada para a análise da concedente, o que significa que, embora alimentado o sistema, esta documentação comprobatória não foi chancelada pelo responsável da conveniente e enviada à aprovação da concedente;

e) a análise da documentação juntada no Siconv conduz para a desaprovação da prestação de contas intempestivamente apresentada, tendo em vista a “...ausência de documentos fiscais válidos...”, tais como: termos de liquidação de despesas, comprovantes de embarque das passagens utilizadas, listagem de hospedagem emitida pelos hotéis (*check in* e *check out*), comprovação da utilização dos serviços contratados, entre outros, o que contraria a Portaria Interministerial 507/2011 – CGU/MF/MP (art. 64, § 3º, V); o Acórdão TCU 2.261/2005 – P e as leis 4.729/65, 8.846/94, 9.532/97 e 4.502/64;

f) não se localiza a cotação prévia de preços de mercado para contratação dos serviços objeto do convênio, na forma exigida pelo art. 57 da Portaria Interministerial 507/2011 – CGU/MF/MP;

g) há inconsistências nos documentos inseridos no Siconv no que tange à formalização e aditivo do Contrato 9/2010, que teriam sido firmados exclusivamente pela contratante (CVB/MA), sem a anuência da contratada (A. M. Representações e Serviços Ltda., CNPJ 08.430.797/0001-79), além de haver a superposição dos períodos de vigência original e do aditivo;

h) a contratação da empresa A. M. Representações e Serviços Ltda., no montante de R\$ 1.753.791,85, ultrapassou o valor global do convênio (R\$ 1.738.912,48), e afrontou o disposto no art. 60 da Portaria Interministerial 507/2011 – CGU/MF/MP, vez que os recursos não foram executados diretamente pela CVB/MA (entidade privada sem fins lucrativos), sendo repassados a uma única empresa privada.

12. Por fim, tendo por base a análise técnica do cumprimento do objeto conduzida pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (Memorando115/2015-SNPDCA/SEDH/PR, peça 32, p. 4-5), a SEDH/PR ratifica a omissão do dever de prestar contas e considera que os documentos inseridos no Siconv e encaminhados ao TCU em sede de defesa retratam de “...forma genérica...” a execução física e financeira do convênio, razão pela qual sugere o prosseguimento do processo de TCE, com imputação da totalidade do débito.

EXAME TÉCNICO

13. Antes de adentrar ao exame técnico propriamente dito, cabe anotar que a norma de regência do Convênio Siconv 715.495/2009 – SEDH/PR, por força do princípio do *tempus regit actum*, deve remeter à Portaria Interministerial 127/2008-MP/MF/MCT, não à Portaria Interministerial 507/2011 – MP/MF/MCT, esta última não editada à época da celebração do ajuste e, por óbvio, não referendada no instrumento celebrado entre as partes.
14. Feita esta anotação, passa-se ao exame da matéria.
15. Inicialmente, vê-se que dois são os pontos a serem analisados neste tópico, os quais, inclusive, motivaram as citações realizadas pelos ofícios Secex/MA 68/2014 (peça 23) e 2.380/2013 (peça 12): a omissão na prestação de contas do convênio e a não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos.
16. Quanto ao primeiro ponto, embora as responsáveis aleguem ter incluído a documentação comprobatória das despesas no Siconv até 22/10/2012, a SEDH/PR foi enfática ao esclarecer que na data de instauração da TCE, que por suposto ocorreu a 17/12/2012 (peça 3, p. 1), não havia nenhum documento de execução das despesas lançado no sistema (Ofício 128/2015 – SGPDH/SDR/PR), o que materializa a hipótese de omissão no dever de prestar contas, bem assim afronta o disposto nos arts. 3º, *caput*, e 50, § 2º, e 56, 2º, da Portaria Interministerial 127/2008.
17. Como cediço, a falta de prestação de contas atenta contra a Constituição Federal (art. 70, parágrafo único) e configura ato de improbidade administrativa, o que denota a gravidade da falha em apreço.
18. Tal omissão prejudica a transparência nos atos de gestão e obstrui a atividade de controle, uma vez que impede, em tempo hábil, a verificação da regular aplicação dos recursos descentralizados.
19. Neste cenário, ainda que a documentação venha a ser apresentada após o prazo para prestação de contas, como se verifica *in casu*, a irregularidade associada à omissão do dever constitucional não pode mais ser descaracterizada, muito embora se possa afastar eventual imputação de débito, uma vez comprovada a regular aplicação dos recursos.
20. Para este norte aponta o disposto no art. 209, § 4º, do RI/TCU, e incontroversa jurisprudência desta Corte de Contas (acórdãos 985/2011-TCU-1ª Câmara, 2.195/2011-TCU-1ª Câmara, 719/2009-TCU-1ª Câmara, 32/2008-TCU-2ª Câmara, 800/2008-TCU- 2ª Câmara e 5.717/2008-TCU-2ª Câmara).
21. Assim sendo, diante do atraso imotivado na apresentação da documentação comprobatória do convênio, o que veio a configurar omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos, as responsáveis devem ter suas contas julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, III, “a”, da Lei 8.443/92.
22. Quanto ao outro ponto, após diligência à SEDH/PR, a posição final do repassador é no sentido de que os documentos incluídos no Siconv e juntado a estes autos (em sede de defesa) tão somente retratam de “forma genérica” a execução física e financeira do convênio, não sendo suficientes para atestar a boa e regular gestão dos recursos descentralizados.
23. A SEDH/PR chega a esta constatação, sobretudo, em razão das seguintes irregularidades:
- i) entre os documentos apresentados com o fim de comprovar a execução física do objeto não constam listas de presença aos eventos, fotos, relatórios e extratos bancários da conta específica;
 - ii) também ausentes comprovantes de cunho contábil-fiscal, quais sejam, documentos de liquidação de despesas, bilhetes de embarque das passagens utilizadas, lista de hospedagem emitida pelos hotéis contratados (*check in* e *check out*) e comprovantes de utilização dos serviços contratados;
 - iii) a documentação incluída no Siconv não teria sido aprovada pelo responsável da CVB/MA e posteriormente submetida, via sistema, à análise da autoridade do órgão repassador;
 - iv) não foi realizada cotação prévia de preços para contratação dos serviços objeto do convênio;

- v) há flagrantes inconsistências entre o Contrato 9/2010 e em seu termo aditivo, que teriam sido assinados exclusivamente pela contratante (CVB/MA) e apresentariam períodos de vigência sobrepostos;
- vi) a contratação da empresa A. M. Representações e Serviços Ltda., CNPJ 08.430.797/0001-79, deu-se de forma irregular, pois os recursos deveriam ter sido executados diretamente pela CVB/MA (art. 60 da Portaria Interministerial 507/2011 – CGU/MF/MP), além de ter assumido valor superior ao montante do convênio.
24. Compulsando os autos eletrônicos, mormente a documentação que repousa às peças 14 a 19 (que foi submetida à análise da SEDH/PR por meio do Ofício 3.559/2014-TCU/SECEX-MA), pode-se localizar os seguintes documentos: extratos bancários da conta específica do convênio (peça 14, p. 15 – 40); fotografias dos eventos (peça 14, p. 42-53); relatório consolidado de encontros regionais (peça 14, p. 54-77; peça 15, p. 1-53; peça 16, p. 1-90); relação de convocados à reunião extraordinária da Comissão Intersetorial Sinase (peça 16, p. 8); lista de municípios que enviaram representantes aos encontros regionais (peça 16, p. 10-18); listagem de participantes por estados da federação (peça 16, p. 20-90; peça 17, p. 1-30); relação de pagamentos efetuados (peça 17, p. 37-40); notas fiscais, recibos e faturas dos serviços contratados (peça 17, p. 41-88; peça 18, p. 1-77; peça 19, p. 1-76).
25. Pois bem, como se vê, alguns dos documentos tidos como inexistentes pelo órgão repassador, em verdade, repousam nos autos, muito embora a mera existência de parte deles não seja bastante para comprovar a regular aplicação dos recursos e afastar o débito.
26. De forma geral, os elementos apresentados não permitem atestar a ocorrência de todos os cinco encontros regionais de capacitação previstos no plano de trabalho, bem assim a exata localização e o número de participantes de cada um deles, sem olvidar dos documentos de comprovação contábil-fiscal, a maior parte não emitidos em nome da CVB/MA, pendentes de “atesto” e não compatibilizados com o movimento bancário; em razão de tudo isso, resta clara a aplicação irregular dos recursos.
27. Quanto aos extratos bancários (peça 14, p. 15-40), embora se situem nos autos, não guardam correspondência com a “relação de pagamentos efetuados” (peça 17, p. 37-40) e com as NFs/recibos apresentados (peça 17, p. 41-88; peça 18, p. 1-77; peça 19, p. 1-76) –, fato que impossibilita afirmar que os saques/transfêrencia contra a conta específica tenham sido utilizados para pagar despesas do convênio.
28. A esse propósito, a jurisprudência desta Corte (acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU – Plenário) informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas apresentados, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que os pagamentos foram honrados com os recursos transferidos.
29. Este entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a na Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008, que regula as relações estabelecidas no âmbito deste convênio.
30. No que tange às fotografias (peça 14, p. 42-53), estas não permitem saber a qual dos encontros se referem, tudo levando a crer, pela semelhança das pessoas e disposição dos móveis, que foram todas tiradas em uma única oportunidade.
31. Consoante sólida jurisprudência do TCU (acórdãos 317/2010-TCU-Plenário, 5.964/2009-TCU-2ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara e 132/2006-TCU-1ª Câmara), quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

32. Ademais, o relatório apresentado (peça 14, p. 54-77; peça 15, p. 1-53; peça 16, p. 1-90) foi elaborado de maneira agregada, não permitindo atestar a realização de todos os cinco eventos supostamente ocorridos nas cidades de Belém/PA, São Luís/MA, Goiânia/GO, Caeté/MG e Curitiba/PR, mais a Reunião Extraordinária e Ampliada da Comissão Intersetorial do SINASE, realizada em Brasília.

33. A relação de presentes à reunião extraordinária Sinase (peça 16, p. 8) e a listagem de participantes por estados da Federação (peça 16, p. 20-90; peça 17, p. 1-30) apresentam nomes de pessoas e números de CPFs porém, ante a ausência dos comprovantes individualizados de viagem (*tickets* aéreos) e de hospedagem de cada evento, não há como comprovar a justeza desta informação. Também não se apresenta nenhuma lista de presença aos eventos assinada pelos próprios participantes ou a algum controle de participação ou afins.

34. Do cotejo entre a “relação de pagamentos” (peça 17, p. 37-40) e as notas fiscais, recibos e faturas apresentadas (peça 17, p. 41-88; peça 18, p. 1-77; peça 19, p. 1-76), emergem muitos outros indícios de irregularidade, que sequer chegaram a ser apontados na análise do repassador, como exemplo:

a) as notas fiscais emitidas em nome da A. M. Representações e Serviços Ltda., além de não terem sido atestadas pelo recebedor dos serviços, apresentam descrição genérica dos objetos contratados, não permitindo distinguir, de fato, quais serviços/materiais e a quais eventos estariam associados os comprovantes fiscais (p. exemplo, há descrições como: “fornecimento e confecção de material gráfico”, “fornecimento de passagens aéreas e terrestres”, “locação de equipamentos”, “locação de veículos”, “serviços diversos recepção” etc.);

b) pagamentos de salários (de fevereiro a julho/2010), verbas rescisórias e FGTS de empregados da CVB/MA com recursos do convênio, o que é vedado pela Cláusula Décima Terceira, alínea “d”, do instrumento (entre outros, para os empregados Anderson Augusto Santana Ewerton, Andressa Nasser Vaz Das, Andreia Carla Santana Ewerton, Agnaldo Pereira Libório, Maria do Socorro Silva Novais, Jercenilde Cunha Silva);

c) realização de despesas em aparente desvio de finalidade, posto que inclui passagens aéreas e hospedagens em hotéis de cidades nas quais não havia previsão de realização dos eventos, para membros da diretoria da Cruz Vermelha;

d) comprovantes de pagamentos realizados desde conta bancária da CVB/MA junto à CEF (ag: 1577; cc: 3283-8), diversa da conta específica do convênio (BB, ag: 1611- X; cc: 38.967-6), como se constata dos pagamentos de peça 18, p. 54, 59, 63, 70; peça 19, p. 1, 11, 14, 17, 26, 30, 34, 42, 69).

35. Ademais, não se localiza nos autos elementos que comprovem a realização de cotação prévia de preços com no mínimo três fornecedores e registro no Siconv, nem para a A. M. Representações e Serviços Ltda., nem para os demais fornecedores, o que impossibilita aferir se as contratações observaram os valores correntes em mercado e afastar eventual sobrepreço, além de violar o disposto no art. 45, *caput* e parágrafo único, da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008 e na Cláusula Décima Quarta, alíneas “b” e “c” do termo de convênio.

36. Também não se localiza na documentação o processo licitatório deflagrado para contratação da A. M. Representações, a despeito do que se informa na “relação de pagamentos” (peça 17, p. 37-40), o que afronta os princípios de licitação pública que deveriam, necessariamente, ser observados pela CVB/MA, entre eles a impessoalidade, a moralidade, a economicidade e a proposta mais vantajosa (art. 47 da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008).

37. Na mesma linha, não há como relevar as flagrantes inconsistências no Contrato 9/2010 e em seu termo aditivo (peça 34), ambos celebrados com a A. M. Representações e Serviços Ltda., que de fato registram superposição em seus prazos de vigência entre 1º/12/2010 e 9/3/2011 (o primeiro tem duração de doze meses a contar de 10/3/2010, enquanto o outro apresenta o mesmo número de meses, a contar de 1º/12/2010), são assinados somente pela contratante (CVB/MA) e não vêm acompanhados da assinatura de testemunhas.

38. À falta destas formalidades essenciais, estes contratos têm sua validade e, por conseguinte, sua existência no mundo jurídico contestadas, não se prestando a comprovar a relação jurídica supostamente estabelecida entre a CVB/MA e a empresa A. M. Representações e Serviços Ltda.
39. Por outro ângulo, ao terceirizar a execução do convênio em tela em favor da A. M. Representações, a CVB/MA desvirtuou o processo de seleção por chamada pública definido pelo Edital 1/2009, por meio do qual a entidade sem fins lucrativos e de interesse público, e não uma empresa privada, obteve qualificação para gerenciar o projeto da SEDH/PR.
40. Nesse particular, observe-se o que consta do item “Exame de Mérito” do parecer da SEDH/PR (peça 1, p. 126) que opinou pela aprovação do projeto apresentado pela CVB/MA:

Exame do Mérito:

1. Capacidade técnica e operacional da proponente: A execução do projeto se dará através da Cruz Vermelha Brasileira Filial no Maranhão, entidade que orienta suas ações através do Planejamento e da Execução de Projetos fundamentados nas análises da vulnerabilidade e do risco, em resposta aos objetivos do milênio, com vistas a garantir os Direitos Universais da Pessoa Humana. Para tanto, visa, por meio de seus Programas de Cooperação com os Países, Governos Federais, Estaduais e Municipais, promover a igualdade de direitos da pessoa humana e sua plena participação no processo político, social e econômico mobilizando vontade política e recursos materiais para auxiliar os poderes públicos e atingir com todos os seus parceiros, a meta do desenvolvimento humano sustentável, adotada pela comunidade mundial, assim como para concretizar a visão de paz e progresso social, contida na Carta das Nações Unidas.

(...)

Cabe salientar que se trata de entidade reconhecida como de Utilidade Pública Internacional, e apresentou declaração de capacidade técnica e operacional condizente com a proposta apresentada, pelo que é a referida Instituição proponente legítima e elegível na propositura da ação em comento. (grifo nosso)

41. Além disso, a A. M. Representações e Serviços Ltda. - contratada para fornecimento de passagens aéreas e terrestres, organização de eventos de mobilização e articulação na área de direitos da criança e do adolescente e da assistência social - na verdade tem como atividade econômica a representação comercial e de agentes do comércio de medicamentos, cosméticos e produtos de perfumaria (peça 35), nada justificando, em princípio, a escolha desta empresa para execução do projeto em referência em lugar da Cruz Vermelha, sobretudo porque não detém nenhum dos qualificativos sociais e institucionais angariados pela primeira e comprovados no curso do processo de seleção pública promovido pela SEDH/PR.
42. Por fim, resta somente observar que no quadro societário desta empresa (peça 35) figuram o Sr. Anderson Marcelo Choucino, CPF 908.586.469-00, e a Sra. Alzira Quirino da Silva, CPF 487.804.649-04, investigados, conjuntamente com a Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra, responsável arrolada nestes autos, e o Sr. Walmir de Jesus Serra Júnior, então presidente da Cruz Vermelha Nacional, por suposto desvio de recursos de campanhas humanitárias da Cruz Vermelha, que atenderiam a vítimas das chuvas da região serrana do Rio de Janeiro, da dengue no Brasil, do terremoto/tsunami que assolou o Japão e para combate à crise alimentar na Somália, entre os anos de 2010 e 2012.
43. Estas notícias têm como fonte matérias jornalísticas publicadas na grande imprensa nacional (sítios da Revista Veja, Globo.com, Portal do UOL etc.), juntadas a estes autos à peça 36, e detalhadas como mais vagar no item “Informações Adicionais” desta instrução, situado mais à frente.
44. Desta feita, considerando que o conjunto documental apresentado à guisa de prestação de contas não é suficiente para afastar o débito inquinado, bem assim os indícios de contratação irregular da A. M. Representações e Serviços Ltda. e de gestão temerária na CVB/MA, deve a Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra e a CVB/MA terem suas contas julgadas irregulares, sendo solidariamente condenadas ao ressarcimento dos valores irregularmente aplicados, com fundamento no art. 16, III, “c” e “d”, da Lei 8.443/92.

CONCLUSÃO

45. Em atendimento à diligência desta Unidade Técnica, requisitando ao repassador manifestação acerca da aprovação/desaprovação da documentação comprobatória juntada em sede de alegações de defesa e confirmação da tempestividade de inclusão desta documentação no Siconv, a SEDH/PR reiterou a situação de omissão na prestação de contas e considerou tais documentos insuficientes para comprovar a regular gestão dos recursos descentralizados, pugnando pela continuidade do processamento da TCE no âmbito desta Corte.

46. A análise técnica da prestação de contas tardiamente apresentada, revelou, para além do apontado pela concedente, a ocorrência de diversas irregularidades que materializam a prática de atos de gestão ilegítimos e de danos ao erário, o desvio dos recursos descentralizados, sem olvidar da aplicação dos mesmos em finalidade diversa ao objeto convenial.

47. Nesse contexto, em face do que restou consignado na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Carmen Maria Teixeira Moreira Serra e pela CVB/MA, condenando-as solidariamente à reposição da integralidade das verbas federais descentralizadas, consoante aponta a jurisprudência desta Corte firmada no Acórdão 2.763/2011-Plenário, que ao julgar incidente de uniformização de jurisprudência, fixou o seguinte entendimento:

9.2. Firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por anos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais de entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.

48. Outrossim, no tocante à aferição da boa-fé, conforme determina o § 2º do art. 202 do RI/TCU, forçoso reconhecer elementos que denotam a má-fé na conduta da presidente da CVB/MA à frente da gestão dos recursos descentralizados, extensível à entidade privada em razão do disposto do art. 47 do Código Civil, bem assim a existência de outras irregularidades, o que autorizaria o TCU, desde logo, a proceder ao julgamento definitivo de mérito das contas (art. 202, § 6º, do RI/TCU).

49. A propósito, colaciona-se excerto do Voto do Ministro Bruno Dantas, exarado do novel Acórdão 5.664/2014-1ª Câmara, que apreciou outro convênio firmado pela SEDH/PR e entidade civil sem fins lucrativos, no qual restou sinalizado, de forma didática, qual o correto encaminhamento que se deve dispensar aos casos como o que aqui se analisa:

7. Quanto à proposta de abrir novo e improrrogável prazo para a Associação de Transgêneros de Tramandaí recolher o débito sem a incidência de juros moratórios, deixo de acolhê-la, uma vez que a jurisprudência maciça deste Tribunal em relação a essa questão restringe-se a pessoas jurídicas de direito público. Quanto à aplicação desse entendimento a pessoas jurídicas de direito privado, cabe transcrever, por pertinente, trecho do voto condutor do Acórdão 3.375/2006-2ª Câmara no qual o relator, Ministro Ubiratan Aguiar, analisou essa questão:

“Por oportuno e já para descartar eventuais contra-argumentos no sentido de que o entendimento acima [impossibilidade de aferição de boa-fé do ente público] atrapalharia a atuação do TCU no que tange ao exame da boa-fé quando envolva atos relacionados à pessoa jurídica de direito privado, é preciso esclarecer de pronto que a tese ora defendida não cria obstáculos ao exercício do controle externo.

Digo isso porque, caso uma pessoa jurídica de direito privado (por exemplo, uma empresa contratada pelo poder público) seja citada solidariamente com um gestor público, entendo que – apesar de a boa-fé dessa também não poder ser analisada diretamente – a boa-fé dos administradores da mesma poderá ser examinada. E, em condições normais, a conduta dos últimos obrigará a primeira.

Cumpra lembrar que o art. 47 do Código Civil dispõe que os atos dos administradores obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo. No caso de extrapolação desses limites, pode haver a responsabilização direta desses administradores, por meio da desconsideração da personalidade jurídica. Donde depreende-se que, em qualquer dessas duas situações, a análise da conduta será a dos

administradores e não a da pessoa jurídica de direito privado, já que esta também é um ente inanimado destituído de vontade. Nesse raciocínio, a análise da boa-fé seguirá o mesmo caminho, ou seja, será feita em relação aos administradores.

Assim, a boa-fé será examinada sob dois enfoques, dos quais decorrerão consequências para a pessoa jurídica de direito privado ou para os respectivos administradores (neste último caso, por meio da desconsideração da personalidade jurídica). Explico: no primeiro enfoque investigar-se-á se a conduta dos administradores dessa pessoa jurídica circunscreveu-se aos limites dos poderes definidos no ato constitutivo. Em caso afirmativo, a boa-fé que será examinada será a desses administradores, mas as consequências afetarão a pessoa jurídica, já que o mencionado art. 47 do Código Civil estabelece que esta obriga-se pelos atos dos administradores. No segundo enfoque, investigar-se-á se a conduta dos administradores extrapolou os limites dos poderes definidos no ato constitutivo. Caso tenha ocorrido essa extrapolação, a boa-fé examinada será também a dos administradores, mas qualquer consequência em relação a essa análise poderá refletir na esfera jurídica dos próprios administradores, até mesmo com a responsabilização destes. Nesta hipótese, refiro-me a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, que decorre da constatação do abuso da personalidade jurídica por parte dos administradores (art. 50, CC).

Pode-se concluir que o exame da boa-fé, quando envolva pessoa jurídica de direito privado, será feito, em regra, em relação à conduta de seus administradores. Caso ocorra uma situação que impeça esse exame – o que é difícil de imaginar – forçoso será aplicar o mesmo encaminhamento proposto acima para o ente federado.” (grifei).

50. Adicionalmente, em razão da condenação em débito, deve-se também cogitar da aplicação às responsáveis da sanção pecuniária de que tratam os arts. 19, *caput*, parte final, e 57 da Lei 8.443/92.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

51. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o potencial débito no valor atualizado de até R\$ 2.866.681,04 (peça 33), além da potencial imputação de multa, com fulcro nos arts. 19, *caput*, parte final, e 57 da Lei 8.443/92.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

52. Na forma mencionada alhures, a responsável arrolada nestes autos (Sra. Carmen Maria Teixeira Moreira Serra), conjuntamente com os srs. Anderson Marcelo Choucino, CPF 908.586.469-00, Alzira Quirino da Silva, CPF 487.804.649-04, e Walmir de Jesus Moreira Serra Júnior, CPF 633.377.627-00 (peça 37), figuram como alvo de investigação policial em razão de suposto desvio de recursos arrecadados para campanhas humanitárias que atenderiam a vítimas das chuvas da região serrana do Rio de Janeiro, da dengue no Brasil, do tsunami no Japão e para o combate à crise alimentar na Somália, entre os anos de 2010 e 2012 (parte do período de execução do convênio em tela).

53. Segundo se colhe das notícias juntadas à peça 36, os valores arrecadados por meio destas campanhas de ajuda humanitária teriam sido desviados para contas da CVB/MA em agências do Banco do Brasil, em São Luís, e, de lá, para contas de uma ONG (Instituto Humanus) ligada à Sra. Alzira Quirino da Silva ou Alzira Quirino da Silva Choucino.

54. Ainda segundo as reportagens, o Sr. Walmir Moreira Serra Júnior, que seria irmão da Sra. Carmen Serra, e presidente nacional da Cruz Vermelha à época dos fatos tratados nestes autos, durante seu mandato teve como vice-presidente o Sr. Anderson Marcelo Choucino, sócio majoritário da empresa A. M. Representações e Serviços Ltda. – ME (peça 35), com 99% do capital, empresa à qual foi terceirizada a execução deste convênio e em favor de quem foram emitidas grandes parte das NFs apresentadas como comprovantes de despesas.

55. A outra sócia desta empresa, com 1% do capital, é a Sra. Alzira Quirino da Silva, mãe do Sr. Anderson Choucino e representante legal do Instituto Humanus (Instituto Interamericano de Desenvolvimento Humano, CNPJ 10.427.965/0001-19, peça 38) para onde, segundo as matérias jornalísticas, fora desviado o dinheiro das quatro campanhas humanitárias, com transações bancárias realizadas por meio da CVB/MA, sob a responsabilidade da Sra. Carmen Moreira Serra.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra (CPF 728.977.837-53) e pela Cruz Vermelha Brasileira, filial do Maranhão (CNPJ 08.921.311/0001-03);
 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alínea “a”, “c” e “d” da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma Lei, julgar as presentes contas irregulares, condenando solidariamente as responsáveis, Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra e Cruz Vermelha Brasileira, filial do Maranhão, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, atualizada monetariamente a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>194.760,00</i>	<i>27/1/2010</i>
<i>209.672,00</i>	<i>27/1/2010</i>
<i>1.147.470,98</i>	<i>27/1/2010</i>
<i>73.178,67</i>	<i>19/2/2011</i>
<i>45.471,33</i>	<i>19/2/2011</i>

Valor atualizado até 16/4/2015: R\$ 2.866.681,04 (peça 33)

- aplicar à Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra e à Cruz Vermelha Brasileira, filial do Maranhão, a multa prevista nos arts. 19, *caput*, parte final, e 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do RI/TCU) o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;
 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da lei;
 - remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações penais e civis cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 71, XI, da Constituição Federal, e 209, § 7º, do RI/TCU.”
2. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU endossou as conclusões e propostas da unidade técnica e acrescentou sugestão de declaração de inabilitação de Carmem Maria Teixeira Moreira Serra para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

É o relatório.