

**TC 024.942/2013-8**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Associação Comunitária Santo Antônio de Itaguatins/TO.

**Recorrente:** Dalva Cardoso Marinho (CPF 135.702.421-53)

**Advogado:** Adriano Guinzeli OAB/TO 2025, procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Prestação de contas intempestiva. Impugnação total das despesas. Contas irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa provimento do recurso.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 55) interposto por Dalva Cardoso Marinho contra o Acórdão 2825/2015 – TCU – 2ª Câmara (peça 42).

A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas da Associação Comunitária Santo Antônio de Itaguatins/TO e da Sra. Dalva Cardoso Marinho, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias desde a ciência para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam:

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 359.143,00           | 14/03/2001         |
| 102.857,00           | 20/03/2002         |

9.2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. determinar a remessa de cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, consoante previsto no art. 209, § 7º, do RI/TCU.

## HISTÓRICO

2. Trata-se Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, em nome da Associação Comunitária Santo Antônio de Itaguatins/TO e de sua presidente, Sra. Dalva Cardoso Marinho, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 117/2000, no valor de R\$ 462.000,00.

2.1. O aludido ajuste, cuja vigência se deu do período de 29/12/2000 a 15/04/2002, objetivou a implantação dos Portais do Alvorada e o fortalecimento da microrregião do Bico do Papagaio, no Estado do Tocantins.

2.2. Após verificar a intempestividade da prestação de contas em descompasso com o art. 28, §5º, da IN-STN 1/1997, foram identificadas as seguintes falhas:

a) ausência de relação identificando as pessoas físicas beneficiárias com as funções de coordenadores, assistentes e agentes jovens, de acordo com os municípios de atuação;

b) falta do relatório circunstanciado das atividades realizadas na execução do objeto, de forma a possibilitar a avaliação do cumprimento do objeto;

c) não apresentação da relação nominal dos participantes do Seminário realizado para promover o fortalecimento e a integração da microrregião Bico do Papagaio;

d) ausência do extrato bancário da aplicação financeira;

e) recibos, no valor de R\$ 373.802,58, sem discriminação exata do serviço executado, conforme Relatório da CGU 192230, incluindo recibos no total de R\$ 29.374,48 com despesas fora da vigência do Convênio, em desacordo o inciso V do art. 8 da IN-STN 01/1997;

f) apresentação de recibos comuns, sem a emissão de nota fiscal de serviços;

g) não recolhimento de impostos municipais relativos às Notas Fiscais 516, 529 e 520;

h) despesas comprovadas por notas fiscais fora da vigência do Convênio, no valor de R\$ 8.537,25, contrariando o inciso V do art. 8 da IN-STN 01/1997;

i) despesas no valor de R\$ 15.546,50, com pessoa jurídica, cujos títulos de crédito não são citados na Relação de Pagamentos;

j) realização de pagamentos com único cheque para despesas diferentes;

k) não utilização para a realização de compras de procedimento análogo ao previsto na Lei 8.666/1993, conforme parágrafo único do art. 27, da IN/STN 01/1997 (vigente à época).

2.3. Ante o conjunto de irregularidades na prestação de contas entendeu o Tribunal que não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados. Inexiste atesto da execução e do cumprimento dos objetivos do convênio, assim como não foi demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos federais e sua execução.

2.4. Após desenvolvimento do processo, a recorrente foi condenada em solidariedade com a entidade conveniente, nos termos do item 9.1 do acórdão recorrido, pelo dano apurado.

2.5. Neste momento, a recorrente insurge contra a deliberação previamente descrita.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 58-59 ratificado pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2 do acórdão recorrido (despacho de peça 61).

## EXAME DE MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se os argumentos apresentados são suficientes para:

a) sanar a irregularidade e intempestividade da prestação de contas, dos recibos, no valor de R\$ 373.802,58, sem discriminação exata do serviço executado e elidir a ausência de notas fiscais para comprovação dos gastos;

b) sanar as irregularidades descritas em “a”, “b”, “c”, “g” e “i” (item 2 desta instrução);

c) superar a constatação de despesas executadas fora da vigência do convênio;

d) justificar os pagamentos com único cheque de despesas diferentes;

e) explicar a não utilização para a realização de compras de procedimento análogo ao previsto na Lei 8.666/1993, conforme parágrafo único do art. 27 da IN/STN 01/1997 (vigente à época)

### 5. Da regularidade e tempestividade da prestação de contas, dos recibos, no valor de R\$ 373.802,58, sem discriminação exata do serviço executado e da ausência de notas fiscais para comprovação dos gastos.

5.1. Defende-se no recurso, em síntese e repetindo os mesmos argumentos das alegações de defesa, que a prestação de contas foi apresentada com todos os documentos pertinentes, devendo ser, portanto, aprovada.

5.2. Argumenta que:

a) toda a documentação que comprovaria a “realização dos objetos e objetivos dos contratos firmados” encontra-se nos autos;

b) os “portais foram regularmente implantados, com estrutura física própria em cada município beneficiado, com pintura personalizada feitas a cargo dos gestores municipais, conforme fotos juntadas nos autos”

c) “o lançamento do programa na época contou com a divulgação no site do MPAS, bem como a presença de todas as autoridades dos poderes executivo estadual e municipais, com apresentação das equipes responsáveis pela execução e implantação do programa na região”;

d) “para a realização da capacitação das equipes dos Portais do Alvorada, a Associação Comunitária Santo Antonio de Itaguatins, contratou o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas - SEBRAE, cujo conceito e credibilidade são inquestionáveis”

e) foram envidados esforços para fortalecimento da região e alcance das metas e resultados do programa;

f) “as provas de que as equipes contribuíram para a mobilização da comunidade, estão demonstradas nos vários cadastros realizados para os programas que o governo federal disponibilizou na época tais como: Bolsa Escola, Cadastro Único, Programa Leite é Vida, Pioneiros Mirins, Programa Esporte e Cidadania, Programas de conscientização para jovens e adolescentes sobre drogas, violência, prostituição e DST/AIDS”;

g) “não cabia a Associação a execução de nenhum programa integrante do Projeto Alvorada, mas tão somente a implantação dos Portais, a capacitação das equipes, a manutenção dos mesmos com materiais de papelaria, consumo em geral, limpeza e ações de fortalecimento”

5.3. Afirmar, ainda, que a prestação de contas foi apresentada de forma intempestiva por motivos alheios à vontade da requerida, contudo tal fato não é motivo relevante para que as informações prestadas sejam desconsideradas (peça 55, p. 7), para em seguida argumentar que (peça 55, p. 7-8), **verbis**:

Não há que se falar em intempestividade. O que se percebe é que as informações processuais não foram regularmente juntadas em tempo hábil. O que ocorreu foi que na época dos fatos o envio da documentação coincidiu com a extinção da então SUDAM, tendo os documentos sido encaminhados à Secretaria Especial do Ministério da Integração Nacional, órgão que havia ficado responsável por responder pela SUDAM.

Nos autos consta a cópia de um expediente solicitando prorrogação do prazo de vigência do convênio, tendo em vista que o termo de convênio foi assinado em 29/12/2000, porém, a liberação do recurso ocorreu somente na data de 14/03/2001, o que implicou no atraso do cumprimento das metas dentro do prazo planejado.

Por consequência, deste atraso, a prestação de contas em tempo hábil ficaram prejudicadas, devendo levar em conta também que na época do Programa a região do Bico do Papagaio não contava com canais de comunicação adequado, além da distância física da Capital, o que dificultou cabalmente a prestação de contas em tempo hábil.

Deve-se levar em consideração e focar no ponto de que a prestação de contas ocorreu da forma correta, não sendo o atraso motivo para desconsiderar todo o trabalho executado na região, bem como punir a Requerida que se dispôs a realizar voluntariamente a coordenação dos trabalhos no único intuito de colaborar com o desenvolvimento regional.

Considerar-se-á ainda que a própria concedente não cumpriu seu prazo que seria de em até 60 (sessenta) dias após o recebimento, manifestar o parecer favorável ou não, vindo apresentar a primeira notificação sendo a de nº 019/2009 de 26/03/2009, ou seja, 07 anos depois, conforme consta nos autos.

5.4. Por fim, alega ainda a recorrente, repetindo o mesmo teor das alegações de defesa, que:

a) pela descrição do recibo é possível entender que o objeto do serviço e as cópias dos recibos foram juntadas por amostragem, discriminando de forma clara e direta os serviços prestados;

b) na região do Bico do Papagaio, há pouca preocupação com a formalidade e a legalidade, motivo pelo qual não obteve a nota fiscal de todos os serviços, dificultando a comprovação dos serviços por meio de tais documentos;

c) se exigida todas as formalidades o desenvolvimento do programa na região seria inviabilizado.

#### **Análise:**

5.5. Importante destacar os motivos que ensejaram a apenação da recorrente, por relevante translada-se trechos do voto condutor (peça 40, p. 2), **verbis**:

10. Como se percebe, não está comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados. Não há atesto da execução e do cumprimento dos objetivos do Convênio, assim como não está demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos federais e sua execução. Dessa forma, acolho a análise empreendida pela Secex/TO.

11. A propósito, vale lembrar que o ônus de evidenciar o regular emprego da integralidade dos recursos públicos compete aos responsáveis, por meio de documentação consistente, nos termos do instrumento do convênio, apta a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução do objeto ajustado.

5.6. No relatório, a ausência da documentação hábil a comprovação foi detidamente explicitada (peça 41, p. 2-4), **verbis**:

8.2 Tais alegações de defesa não podem prosperar ante as constatações feitas pelo Controle Interno, quais sejam:

‘a ausência de relação identificando as pessoas físicas beneficiárias com as funções de coordenadores, assistentes e agentes jovens, de acordo com os municípios de atuação;’

‘a ausência do relatório circunstanciado das atividades realizadas na execução do objeto, avaliando os resultados alcançados, citando o resultado do mapeamento dos equipamentos sociais, e os encaminhamentos e propostas levantadas durante a realização do Seminário e das demais ações realizadas para promover o fortalecimento e a integração da microrregião Bico do Papagaio, para que se possa avaliar o cumprimento do Objeto;’

‘a ausência da relação nominal dos participantes do Seminário realizado para promover o fortalecimento e a integração da microrregião Bico do Papagaio.’

(...)

8.3 Dissentindo da assertiva feita acima pelos advogados da responsável citada neste processo, a Instrução Normativa n. 01/97/STN é clara quanto a um dos elementos que compõem a prestação de contas de convênios ou instrumentos similares, como disposto em seu artigo 30, que diz o seguinte:

‘As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.’

(...)

8.4 Independentemente das dificuldades enfrentadas pelos agentes comerciais da região geográfica mencionada pela imputada, quanto à observância da legislação inerente à matéria em questão, a gestora deveria ser esmerada em cumprir os ditames daquela legislação, para que não desse margem a interpretações duvidosas relativas ao fiel cumprimento do objeto do convênio em lide.

(...)

8.9 A exemplo dos itens imediatamente anteriores, a alegação de defesa acima mencionada não traz elementos supervenientes que dirimam a irregularidade apontada pelo Controle Interno relativa à **‘ausência do relatório circunstanciado das atividades realizadas na execução do objeto, avaliando os resultados alcançados, citando o resultado do mapeamento dos equipamentos sociais, e os encaminhamentos e propostas levantadas durante a realização do Seminário e das demais ações realizadas para promover o fortalecimento e a integração da microrregião Bico do Papagaio, para que se possa avaliar o cumprimento do Objeto’**.

(...)

8.10 Da mesma maneira, o argumento supra apresentado não traz elementos novos que possam dirimir a irregularidade detectada pelo Controle Interno relativa à **Ausência da relação nominal dos participantes do Seminário realizado para promover o fortalecimento e a integração da microrregião Bico do Papagaio’**.

5.7. Nota-se que a recorrente se limita a repetir o já discutido em sede de alegações de defesa, e exaustivamente examinados pela deliberação combatida. Não se inova no recurso, não são apresentadas alegações, documentos ou informações que possibilitem a formação de novo juízo acerca da matéria.

5.8. Com efeito, conforme evidenciado acima, a responsabilidade da recorrente pela ausência da regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, bem como da inexistência de atesto da execução e do cumprimento dos objetivos do convênio e ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais e sua execução restou demonstrada, sendo que neste recurso nenhuma evidência em contrário foi colacionada e(ou) apresentada.

5.9. Entende-se que após novo exame dos argumentos, em razão do pedido de nova decisão, verificou-se, conforme anteriormente registrado, que os mesmos elementos novamente trazidos aos autos pela recorrente não são capazes de modificar o entendimento firmado pelo Tribunal no acórdão recorrido.

5.10. Quanto a intempestividade da prestação de contas, embora não se demonstre sua apresentação no tempo previsto pela legislação, vale lembrar que tal irregularidade não foi apenada com a multa pelo Tribunal.

5.11. Entendeu-se, conforme parágrafos 16 a 18 do voto condutor, que a penalidade estaria prescrita, logo, em relação a irregularidade (atraso na prestação de contas), a aceitação ou rejeição dos argumentos não modifica sua situação e a condenação.

## **6. Das irregularidades descritas em “a”, “b”, “c”, “g” e “i”**

6.1. Quanto a estas irregularidades a recorrente alega, em síntese, a existência nos autos da documentação comprobatória, não havendo que se falar em tais vícios.

### **Análise:**

6.2. Os argumentos, à semelhança do discutido na questão anterior, não trazem nada de novo, nota-se que a recorrente não apresenta documentos que demonstrariam a regularidade das despesas, restringindo-se a alegar que os documentos estão presentes nos autos sem sequer citar quais seriam e como comprovariam a regularidade das despesas.

6.3. Dessa forma, não há como acatar as alegações sem qualquer evidência comprobatória das razões aduzidas.

## **7. Das despesas executadas fora da vigência do convênio.**

7.1. Limita-se a recorrente a afirmar que, **verbis**:

Sob a ótica da CGU pode ter havido omissão do serviço, mas, pelo próprio texto do recibo, dar para se entender o objeto do serviço. Todavia, foram juntadas diversas cópias dos recibos por amostragem discriminando de forma clara e direta os serviços prestados.

### **Análise:**

7.2. Não há qualquer argumento sobre a execução da despesa fora do prazo de vigência do convênio, não se discute a irregularidade. As razões recursais se limitam a afirmar a regularidade sem sequer contradizer a realização da despesa fora do prazo do convênio.

## **8. Dos pagamentos com único cheque de despesas diferentes**

8.1. Argumenta que o uso de um único cheque para o pagamento de duas despesas diversas teve por fim a busca de economia e celeridade, uma vez que a despesa consistia no mesmo “objeto e finalidade” contraída com a mesma prestadora de serviço.

### **Análise:**

8.2. Ainda que o argumento da recorrente fosse aceito em nada alteraria sua situação jurídica, uma vez que não houve comprovação do cumprimento do objeto, conforme discussão tratada no item 5 desta instrução.

## 9. Da ausência de cópias de procedimento análogo ao previsto na Lei 8.666/93

9.1. Alega em síntese ausência de orientação à entidade para obediência ao disposto na Lei 8.666/93 e no próprio “termo do convenio não consta o dispositivo claro de que o recurso deveria se sujeitar ao procedimento licitatório”.

9.2. Argumenta ainda, que caso se aplicasse a Lei 8.666/93, os valores não alcançariam os valores previstos nas modalidades licitatórias e seriam executados por contratação direta por dispensa/inexigibilidade, uma vez que “se tratava de recursos aplicados em municípios com prestadores de serviços informais e quando formais, eram únicos”.

### Análise:

9.3. Conforme descrito no preâmbulo do convênio, a entidade se sujeitava aos ditames da Lei 8.666/93, logo os argumentos no sentido de não ter sido alertada ou orientada não serve de justificativa para o desrespeito às normas estabelecidas.

9.4. Ademais, percebe-se que o que se exigiu foi a “utilização para a realização de compras de procedimento análogo ao previsto na Lei 8.666/1993, conforme parágrafo único do art. 27 da IN/STN 01/1997 (vigente à época)”, que sequer foram colacionados à prestação de contas ou as razões deste recurso.

## CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os argumentos não elidem as irregularidades constatadas no acórdão, uma vez que não demonstram a perfeita execução do objeto e a boa e regular aplicação dos recursos, e por consequência lógica, não são aptos a demonstrar o nexo causal entre recursos repassados e objeto executado;

b) em relação as irregularidades descritas em “a”, “b”, “c”, “g” e “i” (item 2 desta instrução), não são juntados quaisquer documentos ou citação dos elementos que demonstrariam as despesas, logo, não há como reformar o **decisum** condenatório;

c) não foi demonstrada a execução das aludidas despesas no prazo de vigência do convênio;

d) ainda que o argumento de pagamentos com único cheque de despesas diferentes, a despesa em si deveria ser tida por apta a demonstrar sua adequação, o que não se observou, não tendo, portanto relevância jurídica a aceitação ou rejeição dos pagamentos em um único cheque;

e) não foram trazidos documentos referente a utilização para a realização de compras de procedimento análogo ao previsto na Lei 8.666/1993, conforme parágrafo único do art. 27 da IN/STN 01/1997 (vigente à época), logo, a irregularidade subsiste.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

11. Há ainda que se mencionar os documentos de peças 65-66, ao que tudo indica também seria interposto recurso pela Associação Comunitária Santo Antônio de Itaguatins/TO, contudo em virtude da ausência de procuração da entidade para o subscritor da peça houve desistência do recurso interposto.



## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida;

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,  
em 1/12/2015.

Giuliano Bressan Geraldo  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 6559-5