

## VOTO

O presente recurso de reconsideração deve ser conhecido ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

2. A Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra, ex-presidente da filial da Cruz Vermelha Brasileira no Maranhão (CVA/MA), recorre do Acórdão 2.436/2015-TCU-Plenário (peça 54) que julgou irregulares suas contas especiais, condenou-a em débito (R\$ 1.670.552,98), solidariamente à referida entidade, aplicou-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992 (R\$ 200 mil) e inabilitou-a para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal por cinco anos (peça 43).

3. O acórdão recorrido fundamentou-se na omissão do dever de prestar contas e na não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, por meio do Convênio Siconv 715.495/2009, para a realização de cinco encontros regionais, ao longo de 2010, com gestores e conselheiros estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social, com vistas à definição de fluxos de ações no atendimento socioeducativo, e do Encontro Nacional SUAS/SINASE/NACIONAL, em Brasília, para apresentação dos resultados sistematizados dos referidos encontros regionais.

4. A relatora **a quo**, Ministra Ana Arraes, endossou (peça 44), à época do julgamento, as conclusões da Secex/MA a respeito da aplicação dos recursos em foco, no sentido de que:

(a) a documentação acostada aos autos não permitia comprovar a realização dos cinco encontros regionais de capacitação, uma vez que não indicava a localização dos eventos nem o número de participantes em cada ação de capacitação;

(b) a maior parte das notas fiscais não foi emitida em nome da CVB/MA, mas sim da empresa A. M. Representações e Serviços Ltda.; as notas mostram-se pendente de atestação, não se correlacionam com o movimento bancário apresentado e possuem descrição genérica que não permite identificar com quais serviços e eventos estariam associadas; e algumas delas foram pagas com recursos advindos de conta diversa da específica do convênio;

(c) pagamento de salários a empregados da CVB/MA, o que seria vedado pelos termos do convênio, e desvio de finalidade na realização de despesas, como passagens aéreas e hospedagens para membros da diretoria da CVB/MA em cidades nas quais não havia previsão de realização dos encontros;

(d) ausência denexo causal entre extrato bancário, relação de pagamentos efetuados, notas fiscais e recibos apresentados, o que impediu a comprovação de que os recursos movimentados na conta específica tenham, de fato, sido utilizados para pagar despesas do convênio;

(e) irregularidade na contratação da empresa A. M. Representações e Serviços Ltda pela CVB/MA, por meio do Contrato 9/2010, uma vez que ela possui como atividade econômica ‘a representação comercial e de agentes do comércio de medicamentos, cosméticos e produtos de perfumaria’, não sendo comprovada sua experiência em mobilização e articulação na área de direitos da criança e do adolescente e da assistência social; e não consta a assinatura do responsável da empresa nem de testemunhas no termo do contrato; e

(f) as fotografias encaminhadas não identificam a quais encontros se referem e, “pela semelhança das pessoas e disposição dos móveis, levam a crer que foram todas tiradas em uma única oportunidade”.

5. Nesta oportunidade, a recorrente assevera mais uma vez que inexistente dano ao erário, em face da regular execução do convênio, demonstrada pelos documentos já constantes dos autos

(encartes, fotos, notas fiscais, nome dos participantes e das cidades, extrato bancário). Repisa que apresentou a prestação de contas inquinada, no prazo repactuado junto à SERH/PR, por meio do Ofício 181/2012-CVB-MA, mas que não houve qualquer manifestação daquela secretaria após o seu recebimento, razão pela qual juntou, novamente, “toda a documentação que prova a execução do objeto do Convênio 715.495/2009- SEDH/PR, cumprindo, de forma integral a Portaria Interministerial nº 507/2011” (peça 54).

6. A Serur, acompanhada pelo Ministério Público junto a esta Casa, propôs o conhecimento e a negativa de provimento ao recurso interposto.

7. Para a referida unidade técnica, a recorrente não logrou descaracterizar a omissão verificada, tendo em vista que ficou comprovado que, em 17/12/2012, data da instauração da tomada de contas especial, inexistia qualquer documento relativo à execução das despesas no órgão concedente. No tocante à execução do objeto conveniado, entende não ter sido comprovada, corroborando os argumentos da unidade técnica original, expostos no parágrafo quarto supra.

8. Com as vênias de estilo, dirijo do encaminhamento proposto e propugno o conhecimento e o provimento parcial ao presente recurso, para afastar a omissão no dever de prestar contas, parte do débito imputado à recorrente e, conseqüentemente, reduzir proporcionalmente a multa então aplicada, bem assim a sua inabilitação.

9. Quanto à omissão no dever de prestar contas imputada à recorrente, entendo não caracterizada. Verifico que, por meio do expediente inserto à peça 2, p. 32, datado de 18/9/2012, a recorrente informou à SDH/PR que, por equívoco, encaminhou a prestação de contas para endereço diverso do daquela secretaria e solicitou prorrogação de prazo para encaminhá-la novamente, o que foi deferido, tendo sido concedido prazo até 22/10/2012 e informado que, após essa data, seria instaurada tomada de contas especial (peça 2, p.34).

10. Dessa forma, mediante o Ofício 181/2012-CVB/MA, datado de 22/10/2012, a recorrente encaminhou, à Coordenação-Geral de Convênios da SDH/PR, “cópias em meio físico dos produtos oriundos dos exitosos 05 ENCONTROS REGIONAIS PARA INTEGRAÇÃO SUAS/SINASE” e informou que foram disponibilizados digitalmente no Siconv (relatório individual de todas as regiões, relatório consolidado nacional, incluindo a reunião de avaliação e a pesquisa realizada juntos aos municípios participante; e quatorze DVDs com a síntese dos cinco encontros regionais (peça 2, p. 38).

11. A referida coordenação-geral, por sua vez, remeteu, em 24/10/2012, a aludida documentação à chefia de gabinete da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) para “análise de sua conveniência e demais providências” (peça 2, 36).

12. Não obstante, parecer de 6/12/2012, da lavra da Coordenadoria-Geral de Convênio da SDH/PR, asseverou que a prestação de contas não foi apresentada (peça 2, p.41), o que motivou a instauração da tomada de contas especial, em 17/12/2012 (peça 2, p.55 e peça 3, p.3-7).

13. Em vista desse contexto, a Secex/MA diligenciou o órgão concedente com vistas a obter informações acerca da efetiva inclusão no Siconv, até 22/10/2012, dos documentos de execução de despesa, como alegado pela recorrente. Todavia, a SDH/PR informou que, na data de instauração da TCE, não havia qualquer documento de execução das despesas lançado no referido sistema (Ofício 128/2015 – SGPDH/SDR/PR – peça 32).

14. A despeito dessa assertiva, entendo que se mostra razoável acolher a justificativa da recorrente em relação à inexistência da omissão no dever de prestar contas, retirando, assim, do fundamento legal do julgado a alínea “a” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992. Isso porque, ainda que pudesse ser rejeitada, por não comprovar a aplicação dos recursos, documentação a título de

prestação de contas, mesmo que somente em meio físico, foi apresentada, no prazo acordado, ao órgão concedente.

15. No tocante à comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto conveniado, após o exame detido que fiz dos autos, entendo que parte das despesas elencadas na relação de pagamento pode ser acolhida, pelas razões a seguir expostas.

16. Após citação neste Tribunal, a responsável encaminhou a documentação que reputou suficiente a comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos, insertos às peças 14 a 19, consubstanciada em: relatório da execução físico-financeira (peça 14, p.10), extrato bancário (peça 14, p.15-40), fotografias (peça 14, p.42-52), relatório consolidado dos encontros, registrando suas realizações em Belém/PA, São Luís/MA, Goiânia/GO, Caeté/MG e Curitiba/PR e a relação de participantes (peça 14, p.64-77; peça 15; peça 16; peça 17, p.1-36); relação de pagamentos efetuados (peça 17, p.37-40); notas fiscais, recibos, comprovantes das transferências bancárias e comprovantes de pagamento de títulos (peça 17, p. 41-88; peças 18 e 19).

17. A análise conjunta desses documentos conduziu-me à conclusão parcialmente divergente daquela declinada pela Relatora **a quo**.

18. Ressalto, inicialmente, parecer técnico emitido, em novembro de 2010, pelo órgão concedente, por ocasião da análise de pedido de suplementação de recursos por parte da recorrente, cujo teor é no sentido de que os cinco encontros regionais previstos “foram realizados com sucesso e devidamente acompanhados pela coordenação do Prosinase”, motivo por que, inclusive, foi autorizada a suplementação solicitada de R\$ 118.650,00, em dezembro de 2010, para a realização do encontro nacional em Brasília (peça 1, p. 262-266).

19. Tal posicionamento da Secretaria de Direitos Humanos sinaliza fortemente, a meu ver, para a efetiva realização dos cinco encontros. Resta analisar, com base nos documentos financeiros, se os eventos foram custeados com os recursos do convênio em exame.

20. Em rápido retrospecto, registro que os recursos do convênio remontam, inicialmente, a R\$ 1.616.702,98, dos quais R\$ 1.551.902,98 aportado pela esfera federal e R\$ 64.800,00 pela concedente. Segundo o plano de trabalho (peça 1, p.36, 62-88), as despesas a serem arcadas com os recursos federais seriam: passagens aéreas e terrestres, diárias, material de consumo e serviço de pessoa jurídica (material gráfico, locação de veículo e espaço, alimentação, recepcionista, postagem, reprodução, filmagem e gravação). A contrapartida suportaria as despesas com pessoa física (um gerente/coordenador administrativo, dois sistematizadores e três auxiliares administrativo) (peça 1).

21. Em dezembro de 2010, o convênio foi aditivado em R\$ 122.209,50 (R\$ 118.650,00 de origem federal e R\$ 3.559,50, de contrapartida) para realização do Encontro Nacional SUAS/SINASE/NACIONAL, em Brasília, para apresentação dos resultados sistematizados dos referidos encontros regionais. O recurso federal arcaria com as hospedagens, diárias, alimentação, passagens aéreas, locação de auditório, edição de vídeo e equipe de trabalho constituída de um coordenador e dois sistematizadores; e a contrapartida com o **coffee break** e o material de expediente (peça 1, p. 249 e 317).

22. Assim, ao final, o convênio passou a prever a aplicação de R\$ 1.738.912,48 (R\$ 1.670.552,98 de origem federal e R\$ 68.359,50 de contrapartida).

23. A relação de pagamento elenca 113 itens de despesas e indica pagamentos à empresa A.M. Representações e Serviço Ltda (R\$ 1.261.576,95), a pessoas físicas (coordenador, sistematizador e auxiliar administrativo – R\$ 77.082,06) e a diversos outros credores (gráficas, agências de turismo, produtoras, hotéis, empresa de transporte, R\$ 470.477,15) (peça 17, p.37-40).

24. Para 108 das 113 despesas listadas na referida relação de pagamentos existem, nos autos, os correspondentes documentos comprobatórios (notas fiscais, recibos e comprovante de transferência bancária). Ausentes apenas a NF 2.769, emitida pela Executive Hotéis e Turismo em favor da AM Representações e Serviço Ltda; e a Fatura 167/2010 e as NFs 151, 175 e 180, emitidas pela AM Representações e Serviço Ltda em favor da Cruz Vermelha/MA.

25. Verifico que, para trinta (26,5%) das 113 despesas listadas, os documentos fiscais correspondentes não estão no nome da Cruz Vermelha/MA, conveniente em foco, e sim da AM Representações e Serviço Ltda., empresa por ela contratada para fornecimento de passagens aéreas, passagens terrestres e organização dos eventos conveniados (todos os pagamentos mencionados no parágrafo 23 supra como “diversos outros credores”, exceto um).

26. Essas trinta despesas somam **R\$ 433.901,06** e são referentes a pagamentos de material gráfico, gravação/filmagem, aluguel de equipamentos, passagens aéreas, serviço de apoio, hospedagem, transporte (itens 1 a 3, 5 a 11, 36 a 39, 50, 51, 55, 56, 65, 66, 74 a 79, 96 a 98 e 100 da relação de pagamento) (peça 17, p.41-45; 52-68; peça 18, p.4-17; 28-29; 36-39; 45-49; peça 19, p.2-7; 44-54).

27. Tais pagamentos não podem ser aceitos para fins de comprovação da aplicação dos recursos em foco porque não é possível saber com razoável segurança se elas não estão incluídas nos pagamentos realizados pela CVB/MA diretamente para a AM Representações. Ademais, esses pagamentos não estão identificados no extrato bancário da conta específica do convênio. Ao contrário, comprovantes de transferências bancárias, quando existentes nos autos para esses pagamentos, demonstram o pagamento feito diretamente pela AM aos respectivos credores, por sua conta no Banco Real (peça 18, p.12, 16, 17, 37, 39,46,47, 49; peça 19, p.48, 51, 54). Logo, tais despesas não podem ser acolhidas.

28. Para as demais despesas (83), os documentos comprobatórios estão em nome da Cruz Vermelha/MA e são referentes aos pagamentos por ela realizados à AM Representações e Serviço Ltda, à pessoas físicas (coordenador, sistematizadores e assistentes administrativos) e à empresa Tagatur (passagem aérea).

29. Da análise das referidas despesas, não podem ser aceitos os seguintes pagamentos insertos na relação de pagamento:

(a) itens 14 a 26, 40 a 46, 58 a 64, 85 a 90, 99, 101 a 108 da relação de pagamento, no total de R\$ 77.082,06: referentes aos 42 pagamentos feitos às pessoas físicas, tendo em vista que deveriam ter sido suportados pelos recursos de contrapartida e não pelos recursos federais, como estipulado no plano de trabalho do convênio (não houve o depósito da contrapartida na conta específica do convênio);

(b) itens 67 a 70, 73, 82 a 84 e 91 a 95 da relação de pagamento, no montante de R\$ 222.371,74: relativos a treze pagamentos feitos à AM Representações, pois foram custeados com recursos advindos de conta corrente da Caixa Econômica Federal e não da conta específica do convênio: Faturas 308/2010 (passagens), 304/2010 (passagens), 001/2010 (passagens), 005/2010 (passagens), B14/2010 (passagens), B15/2010 (locação de veículo), B16/2010 (passagens), B18/2010 (passagens) e B19/2010 (passagens) e notas fiscais 181 (hospedagem, **coffee break**) e 182 (hospedagem, **coffee break** e locação de auditório) (peça 18, p.50-70 e 75-77; peça 19, p.1, 8-17 e 26-43);

(c) itens 12, 13, 80, 81 e 113 da relação de pagamento, no montante de R\$ 99.732,20: referentes a cinco pagamentos feitos à AM, ante a ausência de documentos comprobatórios das despesas declaradas nos autos e inexistência dos valores individuais no extrato bancário;

(d) itens 47, 48, 49 e 57 da relação de pagamentos no montante de R\$ 104.140,00: valor referente a quatro pagamentos feitos à AM, atinentes às notas fiscais 165, 166 e 167 e ao recibo à peça 18, p.40, cujos valores não constam no extrato bancário da conta específica (peça 18, p.22-27);

30. Por outro lado, podem ser aceitos, a meu ver, os seguintes pagamentos, uma vez que foi possível estabelecer o nexos de causalidade entre os recursos do convênio e as despesas a eles relativas, ou seja, mostram-se coerentes os dados contidos na relação de pagamento, no extrato bancário e nas notas fiscais e recibos:

(a) R\$ 36.576,09 (item 4 da relação de pagamentos): pagamento feito à Taguatur pela aquisição de passagens para participantes do “Encontro Sinase”, em cidade programada para o evento (Goiânia), cuja nota fiscal, recibo, autorização de pagamento e listas dos trechos adquiridos estão identificados com o número do convênio (peça 17, p.46-51) e o valor identificado no extrato bancário da conta específica (peça 17, p. 47 e 49; peça 14, p.17); e

(b) R\$ 835.432,66 (itens 27 a 35, 52 a 54, 71, 72 109 a 112 da relação de pagamentos): referentes a dezoito pagamentos feitos à AM Representações (NF 152 a 155, 157 a 161, 168 a 170, 172, 173, 208 a 211) (peça 17, p.74-88; peça 18, p. 2-3, 30-34, 71-74; peça 19, p. 72-75).

31. Ressalto que as despesas indicadas no parágrafo anterior, embora, de fato, não estejam nas notas fiscais com o detalhamento desejável, indicam despesas consentâneas com o objeto do convênio, tais como: pessoal de apoio para evento, diagramação e confecção de material gráfico, locação de equipamentos, auditório e veículos, passagens aéreas e terrestres, hospedagem, alimentação, cerimonial e edição de vídeo.

32. Isto posto, considerando o conjunto probatório constante nos autos, consubstanciado na declaração do órgão concedente no sentido da realização dos encontros programados e o estabelecimento do nexos de causalidade entre os recursos em foco e as despesas mencionadas no parágrafo trinta supra, propugno a elisão, do débito inicialmente imputado à recorrente, do valor de R\$ 872.008,75. Além disso, levando em conta os fatos apurados no presente processo e a análise ora feita, proponho, ainda, o afastamento da inabilitação da recorrente; e a retirada, do fundamento legal do julgado, da alínea “d” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, por entender não caracterizada a hipótese legal.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de novembro de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

