

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 011.547/2015-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Centro Informação Mulher (53.454.633/0001-36);  
Maria Marta Baião Seba (578.035.107-44)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PAGAMENTOS EM FAVOR DA DIRIGENTE DA ENTIDADE E DA EMPRESA DESTA DIRIGENTE. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Por resumir adequadamente as informações das peças e atos processuais mais relevantes do presente processo, transcrevo, na íntegra, com os ajustes de forma que considero pertinentes, a instrução do Auditor Federal à peça 18, que contou com a anuência dos dirigentes da Secex-SP (peças 19 e 20):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) contra a Sra. Maria Marta Baião Seba, presidente do Centro Informação Mulher (CIM), em razão da impugnação total das despesas do Convênio 006/2010-SPM/PR (Siconv 731968/2010), peça 1, p. 36-44, que tinha por objeto o apoio ao projeto "Território de Mulher - Organizando e Difundindo Informação de Gênero", em razão da não comprovação da correta aplicação dos recursos transferidos.

### HISTÓRICO

2. O convênio foi firmado em 17/3/2010 no valor de R\$ 191.582,00, sendo R\$ 176.255,00 à conta do concedente e R\$ 15.327,00 em bens e serviços referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 17/3/2010 a 10/7/2011. O Plano de Trabalho se encontra na peça 1, p. 50-54. Os recursos foram liberados em três parcelas, em conta da entidade, do seguinte modo: R\$ 75.255,00 em 24/03/2010, R\$ 50.500,00 em 8/04/2010 e R\$ 50.500,00 em 10/12/2010, peça 2, fls. 135.

3. A SPM/PR solicitou a remessa da prestação de contas por meio do Ofício 1749/2011, de 9/9/2011 (peça 1, p. 69), e-mail de 20/9/2011 (peça 1, p. 70), Ofício 2397/2011, de 9/12/2011 (peça 1, fls. 73-74), e Notificação Siconv 593/2012, de 3/12/2012 (peça 1, p. 78).

4. Em 7/3/2012, a entidade foi informada da inscrição no Cadin por meio do Ofício 440/2012 (peça 1, p. 76).

5. Em 26/12/2012, foi emitido o Parecer 103/2012 que propôs a instauração de Tomada de Contas Especial em face da omissão no dever de prestar contas do convênio (peça 1, p. 77-78).

6. Em 25/4/2013, o CIM remeteu o Ofício 9/2013 informando que inserira no Siconv as informações necessárias para a prestação de contas e solicitava sua exclusão do Cadin (peça 1, p. 81). No entanto, a SPM/PR examinou a documentação e verificou que ainda resta vam pendências a serem sanadas e notificou a entidade por meio do Ofício 958/2013, de 7/5/2013 (peça 1, p. 82-83).

7. Em 22/5/2013, o CIM enviou o Ofício 10/2013, informando que as pendências haviam sido sanadas (p. 84-90).
8. Em 3/7/2013, a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas da Secretaria de Políticas para as Mulheres emitiu Parecer Técnico que aprovava o cumprimento do objeto do convênio (peça 1, p. 93-94).
9. Todavia, em 24/7/2013, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR) enviou à Secretaria-Executiva da SPM/PR o Ofício 716/2013 com cópia da versão preliminar da Nota Técnica (JTEP) 99/2013/COFIP/CISET/SG/PR, que tratava de denúncia sobre supostas irregularidades praticadas em três convênios firmados pela SPM/PR, entre eles o que é objeto desta tomada de contas especial e solicitava o pronunciamento daquele órgão (peça 1, p. 99-120).
10. Em 2/8/2013, a SPM/PR enviou ao CIM o Ofício 1664/2013 informando-o da denúncia e solicitando sua manifestação em face das irregularidades apontadas naquele relatório da Ciset/PR (peça 1, p. 121).
11. Em 16/8/2013, o CIM enviou à SPM/PR o Ofício 12/2013 com esclarecimentos acerca da denúncia (peça 1, p. 124-132).
12. Em data não especificada, a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas da Secretaria de Políticas para as Mulheres emitiu o documento “Posicionamento sobre os objetos dos convênios referidos na Nota Técnica --JTIP 991213 —COFIP/CISET/SG-PR” no qual declara que o objeto do Convênio 006/2010- SPM/PR fora cumprido e que não houvera prejuízo ao erário (peça 1, p. 137-140).
13. Em 23/10/2013, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR) enviou à Chefia do Gabinete da SPM/PR o Ofício 1074/2013 com a versão final da Nota Técnica (JTEP) 99/2013/COFIP/CISET/SG/PR (peça 1, fls. 142-169).
14. Em 5/12/2013, a SPM/PR emitiu o Parecer 110/2013 SPM/PR, que efetuou reanálise e reprovou a prestação de contas final do convênio, em face da Nota Técnica 99/2013/COFIP/CISET/SG-PR por irregularidades em sua execução financeira e propôs a continuidade da tomada de contas especial que já havia sido instaurada (peça 1, p. 173-179).
15. Em 19/12/2013, a conveniente foi notificada dessa decisão por meio do Ofício 2632/2013, reiterado pelo Ofício 002/2014, de 3/1/2014 (peça 1, p. 187-188). Após essa data, outras correspondências foram trocadas entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres (Ofícios 320/2014, de 7/2/2014, na peça 1, p. 193 e 258) e o CIM (Ofícios 14, de 6/1/2014, e 15/2014, de 3/2/2014, na peça 1, p. 190 e 192).
16. O Ofício 473/2014, de 27/2/2014, da SPM/PR, notificou o CIM acerca de todas as irregularidades apontadas no Parecer 110/2013 – SPM/PR (peça 1, p. 173-179 e 258-260) e da reprovação da prestação de contas, fixando o prazo de quinze dias para que a conveniente apresentasse defesa ou recolhesse o valor integral atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, que atingia o montante de R\$ 260.206,13 (duzentos e sessenta mil, duzentos e seis reais e treze centavos) em 26/2/2014.
17. Em 7/3/2014, o CIM enviou à SPM/PR o Ofício 17/2014 com documentos anexados para esclarecer as irregularidades apontadas no Ofício 473/2014 (peça 2, p. 91-112) em relação aos três convênios impugnados. Em resposta, a SPM/PR enviou o Ofício 649/2014, de 19/3/2014, no qual informa o conveniente que a documentação encaminhada não fora examinada porque a etapa de prestação de contas dos convênios já se encerrara e os processos se encontravam em fase de tomada de contas especial, onde então seriam analisados (peça 2, p. 113-4).
18. Em 24/3/2014, a SPM/PR enviou à conveniente o Ofício 684/2014 com a análise da documentação juntada pelo CIM em anexo ao Ofício 17/2014 e informou que a prestação de contas não podia ser aprovada em razão das irregularidades apuradas pela Ciset/PR e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (peça 2, p. 115-116).

19. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial, cujo relatório de 02/2014 (peça 2, p. 117-133) concluiu que o prejuízo alcançou o valor total dos recursos repassados, imputando-se responsabilidade solidária à Sra. Maria Marta Baião Seba e ao Centro Informação Mulher (CIM).

20. No referido relatório de TCE, em que os fatos estão circunstanciados, restou demonstrado que os responsáveis tiveram oportunidade de defesa, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, mas, não havendo recolhimento aos cofres públicos da importância impugnada, e subsistindo o motivo que legitimou a instauração da TCE, foram consideradas esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento ao erário. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a nota de lançamento 2014NL600025, de 4/3/2014 (peça 2, p. 143).

21. O Relatório de Auditoria 35/2014, de 20/8/2014, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, de 21/8/2014, concluíram pela irregularidade das contas e o Pronunciamento Ministerial, com ciência da manifestação pela irregularidade das contas, foi emitido sem data, em agosto/2014 (peça 1, p. 147-52), e o processo foi remetido a este Tribunal.

### EXAME TÉCNICO

22. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da 1ª Diretoria Técnica da Secex/SP, observando a delegação de competência conferida pelo art. 1, inciso II da Portaria-MIN-BD 1, de 22 de agosto de 2014, do Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas, (peça 4), foi promovida a citação dos responsáveis Sra. Maria Marta Baião Seba e o Centro Informação Mulher (CIM), respectivamente, mediante os Ofícios 2110/2016-TCU/SECEX-SP e 1677/2016-TCU/SECEX-SP (peças 14 e 8), datados de 19/08/2016 e 5/7/2016.

23. Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 9 e 15, tendo apresentado, intempestivamente suas alegações de defesa, em documento idêntico para ambos, conforme documentação integrante das peças 16 e 17.

24. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência das irregularidades elencadas na Nota Técnica (JTEP) 99/2013/COFIP/CISSET/SG/PR, no Parecer 110/2013 SPM/PR, no Ofício 473/2014-SPM/PR, e no Ofício 684/2014 - SPM/PR, onde, em resumo, identificaram-se pagamentos feitos diretamente a dirigentes da entidade convenente; contratação de empresa de propriedade dessas mesmas dirigentes; irregularidades em licitações, na contratação de pessoal, na aplicação e movimentação dos recursos; saques contra recibos etc.

25. De tal sorte, a citação foi realizada para obtenção da defesa dos responsáveis em face das irregularidades detalhadas na instrução da peça 3:

‘a.1) contratação da empresa ‘Marta Baião Projetos Educacionais Ltda. – ME’ (CNPJ 10.694.662/0001-62) de propriedade das dirigentes da entidade convenente, Neusa José de Brito (CPF 161.552.498-30) e Maria Marta Baião Seba (CPF 578.035.107-44), para gerenciar atividades e projetos ali desenvolvidos, o que viola os princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal;

a.2) pagamentos feitos a Maria Marta Baião Seba (CPF 578.035.107-44), Neusa de José de Brito (CPF 161.552.498-30) e Sônia Maria dos Santos (CPF 811.425.448-34), dirigentes da entidade convenente, o que é vedado pela letra ‘a’ da Cláusula Décima do Termo de Convênio;

a.3) ausência de cotação de, no mínimo, três orçamentos prévios para todas as contratações de serviços ou aquisição de bens, o que contraria o art. 45 da Portaria Interministerial 127/2008-MP/MF/MCT;

a.4) pagamento de tarifas bancárias, o que é vedado pelo art. 39, inciso VII, da Portaria Interministerial 127/2008-MP/MF/MCT;

a.5) ausência de extrato bancário do mês de outubro/2012, o que impede a verificação do nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados e as despesas incorridas,

conforme dispõem os Acórdãos TCU 1.019/2009, 3.589/2009, 1.537/2009, e 126/2009, todos da Primeira Câmara;

a.6) ausência de comprovação da contrapartida em bens e serviços, conforme dispõe a Cláusula Décima Segunda do Termo de Convênio;

a.7) pagamento de diárias à empresa ‘Marta Baião Projetos Educacionais Ltda. – ME’ de propriedade de dirigentes da entidade, o que viola o os princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição Federal;

a.8) transferências bancárias sem comprovação de recibo ou nota fiscal na aba de Documentos de Liquidação conforme extrato anexado na aba Prestação de Contas do sistema SICONV, o que viola o artigo 63 da Lei nº 4.320/1964;

a.9) pagamentos em cheque, bem como saques contra recibo, conforme aponta o extrato bancário anexado ao SICONV, entre os quais o ocorrido no dia 2/7/2010, no valor de R\$ 17.590,00, o que impossibilita a identificação do beneficiário final dos pagamentos, compromete o nexos de causalidade entre a execução física e financeira do convênio e contraria o art. 10, § 1º, do Decreto 6.170/2007, o art. 20 da IN STN 1/1997, o art. 50, § 2º, inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008-MP/MF/MCT e a Cláusula Terceira do Convênio;

a.10) aplicação em Certificados de Depósito Bancário (CDB) em vez de caderneta de poupança, com pagamento de IOF e IR sobre o rendimento, o que contraria o art. 42, § 1º, inciso I, da Portaria Interministerial 127/2008-MP/MF/MCT

a.11) pagamentos para a Sra Maria Lucia da Silva, que aparece com prestadora de serviço no contrato nº 05-2010 com a BWS Imagem e no Contrato nº 09-2010 com a WZ3, ambos para prestar serviços de técnica de biblioteca (notas fiscais 1971 e 3542 datadas de 20/07/10 e 01/07/10 respectivamente);

a.12) mais de um pagamento por mês às Sras. Izabel Aparecida Amato (bibliotecária) conforme notas fiscais anexadas ao Siconv com as datas de 5/7/2010 e 22/7/2010 e Maria Marta Baião Seba (presidente do CIM), de 2/6/2010 e 20/6/2010.’

26. Quanto às irregularidades a eles atribuídas, em resumo, alegam os responsáveis que a entidade sempre atuou de boa-fé e buscou contratar as pessoas físicas e jurídicas envolvidas na execução do convênio pautando-se pelo princípio da melhor técnica (peças 16 e 17, p. 1-9).

27. Aduzem que podem sim ter havido erros na formalização de seus processos administrativos, mas que tais erros não afetaram a aplicação regular dos recursos públicos e que se houve prejuízo ao erário teria sido em função da falta de orientação e análise das informações disponibilizadas no Siconv pela Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República.

28. Entendem os citados que a Secretaria feriu o princípio da moralidade administrativa, pois teria se manifestado pela possibilidade de contratação de profissional que trabalhava na empresa da presidente da entidade, diante da dificuldade de se encontrar no mercado profissional multidisciplinar. Também entendem que, por ferir esse princípio, além dos princípios da eficiência e legalidade, o órgão estatal deve ser considerado responsável por eventuais prejuízos percebidos.

29. Observam que inseriram a prestação de contas no sistema Siconv em 12/12/2012 e que em 3/7/2013 as contas apareceram no sistema como aprovadas (peças 16 e 17, p. 13 e 14). Ressaltam que entre dezembro de 2012 e março de 2013 não tinham conhecimento que a conta estava como *status* de pendente no Siconv, não tendo sido recebida notificação de instauração de TCE.

30. Dizem ainda que fizeram reunião com a SPM/PR nos dias 25 e 26 de abril de 2013 no intuito de sanar pagamento irregulares feitos à empresa da Presidente da entidade, buscando a continuidade dos convênios entre as partes.

31. Inferem que órgão concedente aprovou diversos relatórios apresentados, entre eles o relatório de pagamentos, peças 16 e 17, p. 15 e 16.

32. Registra que teve 2 (dois) relatórios rejeitados, a saber: Relatório Financeiro do Plano de Trabalho e Documentos de Liquidação. Alega que buscou corrigir esses documentos no sistema Siconv, no entanto, o concedente não disponibilizou o sistema para tal correção.
33. Informa que encaminhou o ofício 013/2013-CIM à SPM/PR requisitando a liberação dos recursos dos demais convênios vigentes (Siconv 755948/2011 e 774163/2012) e a análise conclusiva das contas dos convênios já encerrados (Siconv 637902/2008 e 731968/2010). Contudo, o órgão concedente, por meio do Ofício 002/2014-SPM/PR, considerou os argumentos apresentados insuficientes para afastar as irregularidades apontadas.
34. Alega ainda que encaminhou novos documentos para sanear a prestação de contas, por meio do ofício 17/2014-CIM, porém, em resposta, a Secretaria, por meio do ofício 649/2014-SPM/PR, observou que a documentação enviada não foi considerada porque naquele momento a fase de prestação de contas desses convênios já estava encerrada. O CIM entende que o órgão concedente cometeu afronta à IN TCU 71/2012 por não esgotar as providências administrativas disponíveis antes da abertura da tomada de contas especial.
35. Por fim, ressalva ainda que o poder concedente que não orientou e não monitorou adequadamente a execução do convênio, impedindo o desenvolvimento regular de outras parcerias firmadas. Pedem os responsáveis que esta Corte promova a nulidade desta TCE e a responsabilização dos agentes públicos do órgão concedente por eventuais prejuízos causados ao erário.

#### **Análise das alegações de defesa**

36. Inicialmente, cabe dizer que embora os responsáveis tenham apresentado defesa fora do prazo regimental estipulado, já considerada a prorrogação de prazo concedida, em nome do princípio da verdade material e em respeito aos princípios do contraditório e ampla defesa, toda a documentação acostada aos autos foi examinada, bem como a documentação constante no sistema Siconv referente ao convênio ora em tela.
37. Vale lembrar ainda que, tendo como natureza o processo uma prestação de contas, o dever de prestar contas recai sobre a pessoa física responsável pelo gerenciamento dos recursos públicos repassados à entidade, sendo decorrência natural da administração como encargo da gestão de bens e interesses alheios. Decorre o dever de prestar contas do art. 70 do parágrafo único da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 145 do Decreto 93.872/1986.
38. Portanto, não se deve falar em responsabilização do poder concedente pela administração de recursos que estavam sob a gerência do conveniente, ainda que os recursos transferidos fossem insuficientes para a conclusão do objeto do ajuste, deve o conveniente comprovar a correta execução da parcela de recursos que efetivamente administrou.
39. Observa-se que o Concedente, de fato, em seu Parecer de 03/07/2013, considerou que o objeto foi cumprido, porém, após recebimento de denúncia de irregularidades no convênio e o resultado da auditoria da Ciset no ajuste (Nota Técnica (JTEP) 99/2013/COFIP/CISSET/SG/P), a SPM/PR mudou seu entendimento inicial, reprovando as contas.
40. No entanto, o fato de a Secretaria de Articulação ter emitido Parecer Técnico que aprovava o cumprimento do objeto do convênio (peça 1, p. 93-94) não exime o conveniente de demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos e o nexo de causalidade entre todos os pagamentos e as despesas incorridas. O TCU, em seus Acórdãos 1362/2008-TCU-1ª Câmara; 3247/2007-TCU-1ª Câmara e 1934/2007-TCU-2ª Câmara, dentre outros, tem se pronunciado que a mera execução física do objeto ou 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 referentes à execução, pois é do gestor o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto pactuado, por meio de documentação consistente que demonstre de forma efetiva os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

41. Nessa linha, vem entendendo o Tribunal serem indevidos os pagamentos realizados a dirigentes de entidades sem fins lucrativos com recursos do convênio. Dito isto, colaciona-se o Acórdão 1684/2007-TCU-2ª Câmara em seu voto:

‘5. Feita a prestação de contas, verificou-se a **ocorrência de pagamentos indevidos aos dirigentes da entidade**, no valor de R\$ 14.035,00 [...], **suportados com recursos do convênio, em desacordo com a legislação que veda a percepção de remuneração por dirigentes de entidades sem fins lucrativos.**

6. A esse respeito, vale destacar o artigo 8º, inciso I, da Instrução Normativa STN nº 01/97, que veda a 'inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam a realização de despesas a título de taxa de administração, gerência ou similar'.

[...]

8. Além disso, não restou demonstrado nos autos que os serviços porventura prestados pelos responsáveis não eram estritamente decorrentes dos respectivos cargos. Da mesma forma, o recorrente não logrou comprovar que, à época da execução do convênio e da realização dos pagamentos indevidos, estava afastado do Instituto. Ao contrário, foi constatado que, de fato, a remuneração percebida pelo recorrente decorreu do exercício do cargo de Presidente da entidade, atividade de natureza tipicamente administrativa, gerencial, de sociedade civil não governamental sem fins lucrativos. Desse modo, **em face da ilegalidade da relação de trabalho alegadamente estabelecida e da remuneração percebida, não há se falar em enriquecimento ilícito do Estado.**

9. Outrossim, convém registrar que o motivo determinante para a instauração da Tomada de Contas Especial em questão foi a realização de pagamentos indevidos com os recursos do convênio e não o descumprimento do objeto conveniado, como crê o recorrente.’ (Grifos do original)

42. Do mesmo modo, a jurisprudência desta Corte é uníssona em interpretar como descumprimento aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade a contratação de empresa de familiares do gestor ou de sua própria empresa para a execução de objeto conveniado, causando o julgamento das contas pela irregularidade, com aplicação de multa.

43. Nesse diapasão, tem-se ainda o Acórdão 992/2015-TCU-2ª Câmara, cujo voto é transcrito:

[...]

3. Conforme relatado, após as defesas apresentadas pelos responsáveis acima mencionados, a Secex/SC considerou **irregulares tanto as despesas realizadas com as empresas contratadas pela conveniente como também aquelas efetivadas com as diárias**. Em síntese, eis as falhas não elididas, segundo a unidade instrutiva, cujos pagamentos foram impugnados em relação à (às):

3.1. empresa [...] para elaboração, desenvolvimento e contratação do programa de orientação nutricional para o controle de diabetes e hipertensão, sendo a referida empresa contratada de propriedade das Sras. [...], respectivamente irmã e mãe do Sr. [...], coordenador do projeto;

[...]

3.3. [...], à [...] e à [...], esta última de propriedade do coordenador do projeto do objeto do Convênio 2.731/2002, ambas por despesas em desconformidade com o plano de trabalho;

[...]

17. Não obstante **o entendimento que acolho no sentido da inexistência do débito, considero que há falta grave na contratação da empresa [...], executora do objeto do Convênio 2.731/2002, da [...], e no pagamento de diárias aos Srs. [...].**

18. Com relação às duas contratações, cuja responsabilidade recai sobre o Sr. [...], **houve inobservância aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade**. Uma contratação refere-se à empresa [...], à época de propriedade da Sra.

[...] e da Sra. [...], respectivamente mãe e esposa (já falecida), e não irmã, conforme esclarecido pelo responsável na sua defesa e confirmado pela assessoria de meu Gabinete. A outra contratação diz respeito à [...] de propriedade do Sr. [...], coordenador do projeto do Convênio 2.731/2002. Houve, portanto, contratação de empresa de familiares do Sr. [...].

19. Sobre essa temática da contratação, **lembramos que a extinta Fetesc, entidade de direito privado, era desobrigada de adotar os procedimentos de licitação previstos na Lei 8.666/1993, porém não de cumprir os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, sobretudo como gestora de recursos públicos federais, na condição de conveniente.** Eis excerto de precedente deste Tribunal que aborda a matéria (Acórdão 1.907/2012 - Plenário):

‘12. Esse posicionamento mereceu o aval do Ministério Público junto ao TCU, consoante parecer exarado pelo douto Procurador-Geral, após solicitação por mim efetuada de manifestação do Parquet. Nesse particular, assim se posicionou o representante do MP/TCU:

(...)

‘Sobre as irregularidades apontadas pela unidade técnica, faço ressalva apenas ao aspecto que se refere à não exigência, pela Prefeitura de Betim, da realização de certame licitatório para que as ONGs [que utilizavam recursos federais na execução do objeto conveniado] convenientes efetuassem as aquisições de produtos e as contratações de prestação de serviços. Em consonância com o disposto na legislação (artigo 11 do Decreto 6.170/2007, que regulamenta o disposto no artigo 116 da Lei 8.666/1993) e com o que já decidiu o Tribunal sobre a matéria (entre outros, os Acórdãos 353/2005 e 1.777/2005, ambos do Plenário), **às entidades privadas que celebram convênios com o poder público não se impõe a realização da licitação propriamente dita, mas, sim, a realização de procedimentos análogos àquele instituto, que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos na Constituição.**’ (Grifo do original).

20. Ressalto, ainda, que os argumentos oferecidos pelo Sr. [...], na Peça 80, são insuficientes para infirmar o parecer emitido pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, no que se refere às contratações das empresas. O ex-gestor enfatizou ser coordenador da execução do projeto de que tratava o Convênio 2.731/2002, não sendo responsável pela contratação de pessoal e empresas tampouco pela escolha de quais seriam os contratados. A responsabilidade pela contratação seria, segundo alegou o Sr. [...], da Fetesc.

21. Os elementos constantes dos autos demonstram atuação diferente da alegada pelo ex-gestor. No Parecer Técnico 039/2005, da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição/Departamento de Atenção Básica/Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (Peça 1, p. 197/207), foi registrado que o Sr. [...], Diretor Técnico da Fetesc, apresentou o Sr. [...] à equipe de vistoria *in loco* do Ministério da Saúde, como ‘coordenador das ações do projeto, sendo responsável por todo o serviço de contratação de pessoal, empresas e despesas com material de consumo e outras’. (Peça 1, p. 201).

22. Ao apresentar suas alegações de defesa, o Sr. [...] confirmou a atribuição que desempenhava como coordenador do projeto, especificando as atividades que desenvolvia. Eis excertos de sua defesa que trata da matéria (Peça 39, p. 11 e 25):

‘O requerido [...] era Coordenador do Projeto até meados de Abril de 2004, sendo que sua função era contratar empresas para prestarem os serviços para a FETESC e coordenar o projeto.

As empresas contratadas prestavam seus serviços e o requerido enviava todos os relatórios das despesas para a FETESC.

Aliás, antes de contratar as empresas, o requerido sempre enviava os orçamentos para a Fundação para que fossem aprovados.

Quanto às empresas [...], a primeira na época de propriedade do requerido e a segunda de sua esposa já falecida, as contratações foram aprovadas pela FETESC, sendo que nunca haviam lhe questionado a respeito da empresa ou que tivesse praticando um ato irregular diante do Convênio. Frisa-se ainda que tais empresas atualmente não existem mais.

(...) a respeito das contratações feitas pelo requerido em favor da Fundação, o requerido sendo Coordenador do Projeto (...) fazia os orçamentos das empresas e os enviava para a Fundação e lá sim eram aprovados pelos agentes responsáveis, ou seja, cabia a eles através de uma análise escolher as empresas que iriam prestar serviços para o projeto.

Importante ressaltar que, mesmo que as empresas contratadas para prestarem serviço fossem do próprio requerido ou de seus familiares, a FETESC NUNCA se posicionou quanto a este aspecto, inclusive nunca orientou o Coordenador que tal atividade fosse irregular, sendo que manteve os serviços durante o período de vigência do Convênio.’

23. A celebração dos contratos era feita pela Fetesc, como exemplo, tem-se o ajuste firmado entre tal Fundação e a [...] (Peça 39, p. 1/33), mas todas as providências preliminares de contato com as empresas, levantamento de orçamento e indicação eram desenvolvidas pelo Sr. [...], que era responsável por todos os serviços de contratação de pessoal e de empresas, conforme afirmação do Diretor Técnico da própria Fetesc. De sorte que a alegação constante da Peça 80, no sentido de que não praticara qualquer ato tendente à escolha e contratação de empresa, não se sustenta diante das evidências destes autos.

[...]

25. Assim, **considerando o favorecimento na contratação da empresa de sua mãe e de sua esposa, bem como de sua própria empresa, cabe julgar as contas do Sr. [...] irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. [...]** (grifos nossos)

44. No convênio em questão, verificaram-se pagamentos a dirigentes da entidade e a contratação da empresa da Presidente da entidade, bem como o pagamento de valores relativos a diárias à empresa da dirigente, conforme os itens ‘a.1’, ‘a.2’, ‘a.7’, ‘a.11’ e ‘a.12’ do parágrafo 25 desta instrução, sem a devolução desses valores ou apresentação de justificativa razoável para o ocorrido em suas alegações de defesa.

45. Além disso, referente ao item ‘a.3’ do parágrafo 25, a própria conveniente admite não ter realizado cotação de, no mínimo, três orçamentos prévios para todas as contratações de serviços ou aquisição de bens, contrariando o art. 45 da Portaria Interministerial 127/2008-MP/MF/MCT e os princípios da moralidade e impessoalidade da Lei de Licitações, aos quais está sujeita como já demonstrado acima, o que inclusive reforça que a contratação pode ter sido direcionada a pessoas próximas à direção da entidade. Alega a conveniente ter realizado suas contratações com base no ‘princípio da melhor técnica’, argumento que não pode prosperar por completa falta de amparo normativo ou jurisprudencial.

46. Portanto, tal conduta por si só já seria suficiente para macular o julgamento dessas contas, implicando em sua irregularidade cumulada com multa aos gestores.

47. Ademais, ocorreram saques e pagamentos com cheques na conta do convênio que dificultam a correlação entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas, de acordo com o item ‘a.9’ do parágrafo 25 da instrução e peça 1, p. 232-253. Os responsáveis não apresentaram justificativas para esse item.

48. TCU assevera que a movimentação financeira irregular impede a formação de nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos mediante convênio e a execução do objeto, comprovada por meio de saques em espécie, transferências para conta corrente estranha ao ajuste, pagamentos de despesas mediante suprimento de fundos sem a devida comprovação fiscal e pagamentos mediante cheques a empresas que não constam ou divergem das empresas informadas na prestação de contas, consoante ao Acórdão 3384/2011-TCU-2ª Câmara.

49. Igualmente, infere o voto condutor do Acórdão 771/2010-TCU-Plenário:

‘2. O convênio em questão tinha por objeto a implantação de poços artesianos com chafariz, casa de bomba, caixa d’água e lavanderia nos povoados de Macapazinho e Cipozinho, cuja realização ficou a cargo da empresa [contratada], vencedora do certame licitatório realizado na modalidade de convite.

[...]

9. Acerca da responsabilização solidária do ex-gestor municipal e da empresa contratada para realizar a obra, objeto da avença examinada, consigno minha plena concordância com o encaminhamento sugerido pelo órgão instrutivo.

10. Com efeito, **as cópias dos cheques, obtidas por equipe de inspeção deste Tribunal (fls. 135/138, Anexo 1) e extratos bancários (fl. 26, Anexo 1), evidenciam que os recursos foram sacados na ‘boca do caixa’ mediante a apresentação dos cheques nominais ao próprio emitente (prefeitura) ou ao prefeito, impossibilitando a comprovação do recebimento por parte da empresa formalmente encarregada da realização das obras.**

11. A toda evidência, **constata-se que se perdeu o nexo de causalidade entre o montante repassado e a implantação dos poços artesianos**, segundo as especificações constantes do Plano de Trabalho de fl. 12 - Anexo 1, a qual foi declarada como concluída pelo gestor municipal com recursos do convênio, conforme documentação da prestação de contas apresentada à Funasa.

[...]

13. Caracterizada, portanto, **a ausência de comprovação do bom e regular emprego dos correspondentes recursos federais repassados, cumulada com a constatação da emissão de cheques nominais à prefeitura ou o saque direto em guichê** (em desacordo com o disposto no art. 20 da Instrução Normativa STN 01/97 e na Subcláusula Primeira da Cláusula Terceira do Termo de Convênio), **têm-se evidenciados, além de grave infração à norma legal, o cometimento de desvio de dinheiro público, devendo o julgamento pela irregularidade das contas, na hipótese, ter por fundamento as alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.**

14. Tendo em vista a inexistência de indícios de boa-fé dos responsáveis envolvidos, entendo presentes os requisitos para que estas contas sejam, desde logo, **julgadas irregulares com imputação solidária do débito apurado aos Sr. [ex-prefeito] e à empresa [contratada], aplicando-se lhes, também, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.**’

50. Outro ponto importante diz respeito a algumas notas fiscais que não podem ter sua identificação relacionada ao alcance dos objetivos do convênio e a transferências bancárias sem a comprovação das devidas despesas. Essas situações foram descritas no item ‘a.8’ do parágrafo 25 da instrução, bem como na peça 1, fls. 232 a 253 e peça 2, p. 28-30, p. 37-43 e p. 84 a 90, o que dificulta o estabelecimento de correlação entre recursos recebidos e execução de despesas no âmbito do convênio.

51. Nessa direção, o TCU vem entendendo que não há comprovação do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos quando as despesas não foram comprovadas mediante documentos fiscais originais (recibos, notas fiscais, faturas, dentre outros) emitidos em nome do conveniente ou executor, devidamente identificados - nome e número do convênio. Testemunhos e fotografias, por si sós, não servem como prova do referido nexo causal.

52. Cabe trazer à tela trecho do voto que compõe o julgado do Acórdão 1477/2012-TCU-2ª Câmara:

‘**Voto**

[...]

4. A questão central discutida neste recurso é a comprovação da execução da despesa do convênio. Verifica-se que só foram entregues como documentação probatória o relatório de execução físico-financeira e de execução da receita e da despesa, a relação de pagamentos e extratos bancários da conta específica do convênio. **As despesas não**

foram comprovadas mediante documentos originais fiscais (recibos, notas fiscais, faturas, dentre outros) emitidos em nome do conveniente ou executor, devidamente identificados - nome e número do convênio, conforme preceitua o art. 30 da IN/STN 01/1997.

5. Da instrução da Serur, destaco os seguintes argumentos que reforçam minha posição de mérito acerca da documentação acostada aos autos como probatória da execução do convênio:

‘a) **não basta carrear aos autos relatórios formais para comprovar a regularidade das despesas, pois é imprescindível a juntada de documentos idôneos, que corroborem as informações contidas nos relatórios exigidos;**

b) mesmo tendo sido trazido **o extrato da conta específica, restou sem explicação a transferência de R\$ 45.000,00 (fl. 136 do Volume Principal) da conta específica do convênio** e, posteriormente, o retorno, também por meio de transferência, das seguintes quantias: R\$ 10.241,30 (fl. 139); R\$ 14.000,00, R\$ 6.800,00, R\$ 14.200,00 (fl. 140), que totalizaram R\$ 45.241,30;

c) o relatório de inspeção *in loco*, elaborado pela Comissão Permanente de Convênio da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, consigna que **os serviços objeto do convênio foram executados, mas em nenhum momento há qualquer afirmação no sentido de que a execução se deu com os recursos repassados à municipalidade por intermédio do convênio em discussão;**

d) ante a incompletude da documentação e a falta de tempestividade da observação *in loco*, a fiscalização viu-se obrigada a colher informações junto aos moradores da região acerca dos serviços de recuperação de estradas vicinais, informações essas que se mostram limitadas e desprovidas de qualquer grau de certeza, sendo, por isso, insuficientes para se afirmar que a obra foi realizada com recursos do convênio;

e) **as fotografias não servem como prova, visto que só demonstram a existência de uma estrada vicinal e não o requerido nexa causal.** As fotos, tiradas mais de quatro anos após a assinatura da avença, podem até demonstrar a execução de alguma recuperação de estrada vicinal, mas não são suficientes para se afirmar que os recursos ali utilizados foram provenientes da transferência financeira outrora efetuada pela União, tampouco que os serviços foram executados em conformidade com as especificações constantes do plano de trabalho e do projeto técnico;

f) conforme assente na jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 173/2008 - 1ª Câmara, Acórdãos 393 e 1.098/2008, ambos da 2ª Câmara), não é suficiente a comprovação de que determinada obra foi executada. Faz-se necessário, também, que o gestor demonstre o nexa de causalidade entre a saída dos recursos da conta bancária e a execução do objeto avençado, mediante a apresentação de elementos consistentes que revelem: a lisura dos procedimentos adotados durante a execução dos convênios, a vinculação entre os saques efetuados e as despesas realizadas e o recebimento, por quem de direito, dos recursos relativos ao convênio, dentre outros aspectos.’

6. Sobreveio aos autos a notícia do falecimento do ex-prefeito, o que acarretou a citação do espólio do Sr. [gestor], representado pelo Sr. [omissis] (inventariante).

7. Citado o espólio, o Sr. [inventariante] não compareceu aos autos, nem apresentou contrarrazões recursais. Resta caracterizada, assim, a revelia do espólio, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, podendo prosseguir o feito.

8. Assim, concordo com o MPTCU e com a Serur que **a documentação probatória destes autos não é suficiente para confirmar o nexa de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Deve ser de amplo conhecimento dos gestores públicos que a comprovação da aplicação dos recursos necessita estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e ordens de pagamento, enfim, os elementos necessários e suficientes que levem à confirmação de que a execução da despesa foi realizada com recursos de determinado convênio.**

**Acórdão**

- 9.1. com base no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração e dar-lhe provimento;
- 9.2. tornar insubsistente o Acórdão 3.107/2007-2ª Câmara;
- 9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, daquela Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do Sr. [gestor] (falecido), ex-prefeito do município de Rio Maria/PA, e condenar seu espólio ou seus herdeiros legais, caso tenha
- 9.1. julgar irregulares as contas dos responsáveis [gestor] e [Construtora], condenando-os, solidariamente, a pagarem a importância de R\$ 5.505,41 [...], calculados a partir de 19/11/2004 [...];
- 9.2. aplicar a [gestor] e à [Construtora] multa individual de R\$ 3.000,00 [...].’  
(grifos nossos)

53. Logo, tal irregularidade se revestiria de maior gravidade e ensejaria, sobretudo somada às demais falhas já relatadas, o julgamento das contas pela irregularidade e a imputação do débito integral aos responsáveis, juntamente com a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

54. Adicionalmente, constatou-se o pagamento indevido de tarifas bancárias em conta específica do convênio, pois tais contas são isentas de cobrança (art. 42, §5 da Portaria Interministerial 127/2008), conforme os itens ‘a.4’ e ‘a.10’ do parágrafo 25 da presente instrução e peça 1, p. 232-253. A jurisprudência do Tribunal entende, conforme voto no Acórdão 6438/2011-TCU-1ª Câmara, que:

‘15. Identificou-se também a realização de pagamentos de despesas com tarifas bancárias, relativamente ao Convênio SICONV 736193/2010, contrariando a Portaria Interministerial 127/2008, art. 42, § 5º, que estabelece que as contas específicas dos convênios são isentas de tais cobranças.

[...]

17. De modo distinto, entendo suficiente dar ciência à prefeitura acerca da necessidade de cumprimento da mencionada portaria. Observo que tal irregularidade só foi verificada neste convênio, dentro de um montante total analisado de quase oito milhões de reais. Além disso, os extratos bancários demonstram que até o final do exercício de 2010 ainda havia saldo de recursos na conta do referido convênio, além de a vigência do ajuste expirar apenas em 30/6/2012. Diante disso, determino à prefeitura adotar as providências junto ao Banco do Brasil com vistas à devolução do montante debitado indevidamente a título de tarifas bancárias.’

55. Por fim, o conveniente não logrou comprovar a aplicação de parte da contrapartida de bens e serviços, conforme dispõe a Cláusula Décima Segunda do Termo de Convênio, não trazendo em sua defesa nenhum elemento que pudesse suprir tal falha. O TCU vem defendendo que é irregular a não aplicação de contrapartida ajustada em convênio, pois altera a proporção no financiamento do objeto, constituindo-se dano ao erário federal, cita-se, como exemplo, o Acórdão 5274/2011 – TCU – 1ª Câmara.

56. Quanto à responsabilização, o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor por meio de documentação idônea que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Esse entendimento tem sido adotado pelo Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-TCU-1ª Câmara, 41/2007-TCU-2ª Câmara, 143/2006-TCU-1ª Câmara, 706/2003-TCU-2ª Câmara, 533/2002-TCU-2ª Câmara e 11/1997-TCU-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes’.

57. Além disso, em virtude da Súmula TCU 286, nas hipóteses em que pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução do convênio, incide sobre ambos a responsabilidade solidária sobre o dano que provocaram.

58. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, nas alegações de defesa apresentadas não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, condenando-os em débito em relação aos valores recebidos e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

59. Importante trazer aos autos a informação de que a Sra. Maria Marta Baião Seba, na condição de Presidente da entidade, e o Centro de Informação Mulher - CIM estão sendo responsabilizados em outros processos de tomada de contas especial no âmbito desta Corte de Contas que são: 011.543/2015-9, 003.458/2016-4 e 031.134/2015-7, no entanto, nenhum deles teve seu julgamento levado a cabo, encontrando-se, após a fase de citação, pendentes de instrução de mérito.

60. Entende-se que a execução de cada um dos convênios acima citados pode ser analisada isoladamente, não impactando o julgamento dos demais.

### CONCLUSÃO

61. Em face da análise promovida nos itens 36 a 58 do Exame Técnico, que, em resumo, concluiu pela prática de diversas irregulares na execução do convênio 731968/2010 firmado com a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, o que tornou impossível a correlação entre os recursos recebidos pela conveniente e sua correta aplicação, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Marta Baião Seba e pelo Centro Informação Mulher, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. Vale lembrar que os mesmos não recolheram os valores devidos.

62. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as contas da Sra. Maria Marta Baião Seba e do Centro Informação Mulher sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor já recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', referentes às ocorrências atribuídas aos responsáveis, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III referentes às ocorrências atribuídas aos responsáveis, e §3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Sra. Maria Marta Baião Seba (CPF 578.035.107-44) e Centro Informação Mulher (CNPJ 53.454.633/0001-36), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

VALOR ORIGINAL (Reais)	DATA DA OCORRÊNCIA
75.255,00	24/3/2010
50.500,00	8/4/2010
50.500,00	10/12/2010

b) aplicar à Sra. Maria Marta Baião Seba (CPF 578.035.107-44) e Centro Informação Mulher (CNPJ 53.454.633/0001-36), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento do débito em até 36 (trinta e seis) parcelas, corrigidas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992;

e) encaminhar cópia da decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentaram à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. O representante do Ministério Público, Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutora (peça 21).

É o Relatório.