

VOTO

A presente tomada de contas especial foi instaurada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) em desfavor do Centro Informação Mulher (CIM) e de sua presidente Maria Marta Baião Seba, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 006/2010-SPM/PR (Siconv 731968/2010), que tinha por objeto o apoio ao projeto “Território de Mulher - Organizando e Difundindo Informação de Gênero”.

2. O convênio foi assinado em 17/3/2010 e teve sua vigência até 10/7/2011, no valor de R\$ 191.582,00, sendo R\$ 176.255,00 à conta do órgão concedente e R\$ 15.327,00 em bens e serviços referentes à contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram transferidos em três parcelas creditadas na conta da entidade, a saber: 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.

3. Na fase interna da TCE, inicialmente constatou-se a omissão no dever de prestar contas dos recursos do convênio, fato que foi comunicado à representante legal da entidade conveniente. Apresentada a documentação cabível, foi emitida nota técnica aprovando a execução física do convênio. Entretanto, adveio denúncia a respeito de irregularidades perpetradas pela referida entidade no âmbito dos três instrumentos de convênio por ela firmados, todos com a SPM/PR. Em decorrência, a análise do Controle Interno concluiu pela irregularidade financeira na aplicação dos recursos recebidos, tendo sido concedidas diversas oportunidades de defesa para que a conveniente regularizasse as pendências verificadas ou ressarcisse os valores questionados. Ao final, instaurou-se a presente TCE com parecer pela irregularidade das contas e imputação de débito no valor total dos recursos repassados, sob responsabilidade solidária do CIM e de sua dirigente Maria Marta Baião Seba.

4. No âmbito do TCU, a Secex/SP promoveu as citações dos responsáveis, propondo, ao final, o julgamento das presentes contas irregulares com imputação de débito e aplicação de multa aos responsáveis, no que foi acompanhada pelo representante do Ministério Público junto ao TCU.

5. Desde já, manifesto minha anuência à análise e às conclusões alcançadas pela unidade instrutora, sem prejuízo dos comentários que exponho a seguir.

6. Diversas foram as irregularidades que macularam as contas dos responsáveis nestes autos, a saber, em resumo: pagamentos feitos diretamente a dirigentes da entidade conveniente; contratação de empresa de propriedade dessas mesmas dirigentes para gerenciar atividades e projetos desenvolvidos no objeto do convênio; irregularidades em licitações, em especial pela ausência de cotação prévia com três fornecedores para as aquisições de bens e serviços; ausência de comprovação da contrapartida em bens e serviços; inconsistências nos comprovantes de pagamentos realizados para prestadores de serviços; irregularidades na movimentação dos recursos; ausência de extratos bancários e saques efetuados contra recibos.

7. Os responsáveis alegam que o objeto do convênio foi considerado cumprido pelo concedente; que agiram de boa-fé; que buscaram contratar as pessoas físicas e jurídicas envolvidas na execução do convênio pautando-se pelo princípio da melhor técnica; que eventuais erros formais não afetaram a regular aplicação dos recursos públicos e que buscaram sanear as irregularidades encontradas com vistas à continuidade dos convênios entre as partes, tendo encaminhado novos documentos para sanear a prestação de contas, porém, já havia sido encerrada a fase de prestação de contas. Afirmam que houve falta de orientação e monitoramento da execução dos convênios por parte da SPM/PR, impedindo o desenvolvimento regular das parcerias firmadas.

8. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não lograram elidir as irregularidades detectadas, consoante análise efetivada pela Secex/SP, cujos argumentos adoto como minhas razões de decidir. Embora tentem atribuir à concedente as falhas identificadas, as obrigações

dos responsáveis estavam definidas nos termos do ajuste firmado e na legislação aplicável à espécie, sendo sabido que é dever de quem gere recursos públicos prestar contas da esmerada aplicação dos valores recebidos, o que decorre do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, c/c art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

9. Destaco que foi registrada a existência de três convênios firmados entre a SPM/PR e o CIM, cujos objetos foram os seguintes (peça 1, p. 102):

9.1. Convênio 637902 - História de Vida: Restauração do acervo/biblioteca da mulher com formação de educadores/as com perspectiva de gênero. Vigeu no período de 17/12/2008 a 30/12/2009 e recebeu recursos federais da ordem de R\$ 211.540,00.

9.2. Convênio 731968 (objeto da presente TCE) - Restauração da memória e recuperação do capital cultural das mulheres através da classificação e informatização do acervo/biblioteca da mulher com formação de educadores com perspectiva de gênero. Vigeu no período de 17/3/2010 a 10/7/2011, tendo recebido R\$ 176.255,00 da União.

9.3. Convênio 755948 - Realizar uma campanha de enfrentamento à visão social desqualificada da mulher, que fundamenta a violência contra as mulheres, por meio de intervenções interdisciplinares. Desta forma, interferir e qualificar o imaginário coletivo. Vigeu de 30/8/2011 a 30/8/2013, com previsão de receber R\$ 320.000,00 em recursos federais, cujos repasses foram suspensos após o conhecimento das irregularidades em tela. Foram repassados R\$ 213.333,34.

10. Os três ajustes foram objeto de denúncia de diversas irregularidades tais como as aqui relatadas, que foram examinadas detalhadamente pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CIS/SG-PR) e resultaram na reprovação da execução financeira dos recursos repassados.

11. Conforme exposto acima, a execução física do objeto do convênio tinha sido aprovada, o que não impede a posterior instauração de tomada de contas especial uma vez que tenham sido constatadas diversas inconsistências que comprometem a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas. Com efeito, o mero cumprimento do objeto do convênio não implica que os recursos tenham sido aplicados corretamente, consoante se verificou no caso em tela.

12. Além de não terem sido apresentados extratos bancários da conta do convênio e de terem sido constatados saques mediante recibos, o que por si só já impede a demonstração do nexo de causalidade desses recursos, diversos pagamentos foram realizados em favor de dirigentes da entidade conveniente, bem como foram contratados diretamente os serviços da empresa da sua presidente, Maria Marta Baiao Seba, sem que tenha sido demonstrada cotação prévia de preços com outras empresas ou profissionais do mercado, em clara afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade. Logo, os argumentos apresentados não podem ser aceitos para afastar o débito imputado aos responsáveis.

13. Ademais, verifico que, em decorrência da denúncia a respeito das irregularidades atinentes aos três convênios firmados com a referida entidade, foi emitida a Nota Técnica JTIP 99/2013/COFIP/CIS/SG-PR, da qual destaco o seguinte trecho (peça 1, p. 119-120):

“65. Da documentação analisada, **não foram identificadas ações de controle prévio que evidenciassem o exercício da função gerencial fiscalizadora exercida pela concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio**, com vistas a acompanhar a correta aplicação dos recursos públicos descentralizados, contrariando, assim o contido nos artigos 51 a 53 da Portaria n. 127/2008.

66. Nesse contexto, compete acrescentar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão n. 2.909/2009 - TCU - Plenário, menciona a necessidade de observância do disposto nos

Acórdãos TCU n. 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário, no que concerne às possíveis responsabilizações perante aquele Tribunal, em face de inadequados controles preventivos.

(...)

69. Convém salientar que da análise do Processo assim como dos registros no SICONV, não consta nenhuma informação referente ao Acompanhamento e Fiscalização dos Convênios citados, conforme estabelecido nos arts. 3º, 53 e 73, da Portaria Interministerial nº 127/2008-MP/MF/MCT.

70. Registre-se, também, que da análise do Processo assim como dos registros no SICONV **não consta parecer específico aprovando os custos propostos pelo Conveniente em seu Plano 'de Trabalho, que comprovasse valor de mercado das aquisições dos serviços. Esse fato contraria as disposições contidas na Portaria Interministerial nº 127/2008-MP/MF/MCT, e dificulta a análise do cumprimento do princípio da economicidade, norteador dos gastos governamentais.**” (grifos acrescidos)

14. Trata-se de mais uma evidência que reforça entendimentos já manifestados nesta Corte de Contas a respeito das fragilidades verificadas nos processos de análise prévia de propostas de convênio, bem como no acompanhamento concomitante da execução desses instrumentos, o que tem levado o Tribunal a promover a audiência dos responsáveis por essas atribuições nos órgãos concedentes. Nessa linha, cite-se o TC 026.468/2011-5, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, ainda não apreciado no mérito.

15. No presente caso, por exemplo, identificam-se três convênios firmados com a mesma entidade, em períodos sucessivos, em que as práticas irregulares vinham ocorrendo desde 2008 sem que o concedente as detectasse. De se notar que o trabalho realizado pela Ciset/SG-PR apontou ausência de “ações de controle (...) dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio”. Como consequência, renovaram-se os ajustes com a conveniente em termos e condições muito semelhantes, ou seja, não houvesse ocorrido a denúncia, talvez tivessem sido aprovadas as prestações de contas da entidade e firmados novos instrumentos, permitindo-se que as irregularidades se perpetrassem ao longo do tempo.

16. Considerando que a nota técnica da Ciset/SG-PR foi encaminhada para conhecimento da SPM/PR, a qual informou terem sido suspensos os repasses para a conveniente em tela e terem sido empenhados esforços no saneamento das inconsistências identificadas (peça 1, p. 133-134), deixo de adotar outras ações nestes autos.

17. Considerando, portanto, que não há elementos suficientes para afastar as irregularidades identificadas e, consequentemente, o débito imputado aos responsáveis, cabe julgar suas contas irregulares e aplicar-lhes sanção pecuniária.

Em vista do exposto, VOTO no sentido de que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de junho de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator