

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Marta Baião Seba contra o Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, corrigido por inexatidão material mediante o Acórdão 7.106/2017-TCU-1ª Câmara.

Por meio do acórdão recorrido, ao julgar tomada de contas especial 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, diante da não comprovação da correta aplicação dos recursos transferidos, este Tribunal concluiu pela irregularidade das contas com imputação de débito e aplicação de multa aos responsáveis. O objeto da avença foi o apoio ao projeto “Território de Mulher - Organizando e Difundindo Informação de Gênero”.

Irresignada, a recorrente apresenta em sua defesa, em síntese, os seguintes argumentos:

- a) não houve omissão no dever de prestar contas (peça 42, p. 4-6):
 - i. o teor do Ofício SPM 649/2014 comprova que a afirmação de omissão não corresponde à verdade dos fatos;
 - ii. a prestação de contas foi inserida no Siconv, conforme determina a legislação, tanto é que a concedente inseriu, em 3/7/2013, o parecer técnico aprovando a prestação de contas final quanto à execução do objeto do convênio em questão;
- b) houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa (peça 42, p. 4):
 - i. o órgão concedente dificultou os esclarecimentos necessários para a prestação de contas, prejudicando a sua análise;
 - ii. o Ofício SPM/PR 649/2014, por meio do qual a concedente informa que deixa de receber a documentação completa referente a prestação de contas em razão de o processo estar encerrado é prova de que houve cerceamento da defesa. Esse fato afronta os normativos do TCU que determinam a abertura da TCE somente após esgotadas todas as possibilidades de apuração do dano.
- c) a SPM/PR deve ser responsabilizada (peça 42, p. 5 e 7):
 - i. a concedente errou ao não receber os documentos da prestação de contas para que o processo tivesse sua análise embasada nos documentos de fato e errou ao misturar documentos de convênios distintos impedindo a boa análise da prestação de contas;
 - ii. a concedente é no mínimo conivente com os fatos que culminaram em TCE no âmbito deste Tribunal e se repetiram nos demais convênios firmados com a recorrente, tendo em vista o conhecimento prévio pela SPM acerca da contratação da empresa da presidente da entidade e da boa-fé da recorrente;
 - iii. o silêncio da SPM/PR a respeito de manifestação acerca da execução financeira do convênio por quase 3 anos desde a aprovação da execução física do convênio deve ser caracterizado como desídia;
 - iv. o convênio em questão tem deveres bilaterais aos signatários não sendo, portanto, plausível ignorar o dever do órgão concedente de monitorar, acompanhar e fiscalizar todas as etapas do ajuste, o que não ocorreu;

- v. a conduta do órgão concedente revelou falta de qualificação dos gestores para acompanhar os convênios, falta de atenção e de responsabilidade ao arquivar documentos contábeis de um convênio em outro, provocando confusão e induzindo os órgãos de controle ao erro, conduta essa que deveria dar causa ao cancelamento do presente processo.
- d) a contratação de empresa de propriedade da convenente para prestação de serviços objeto do convênio se reveste de legalidade (peça 42, p. 5):
- i. a contratação cumpriu a meta estabelecida, havendo a real prestação de serviço necessária à consecução do objeto;
 - ii. tal ato encontra respaldo no estatuto da entidade recorrente, no inciso III, parágrafo 1º, do art. 25, da Lei 8.666/1993 e no art. 46, da Lei 13.019/2014;
 - iii. não houve descumprimento de normatização, afronta a princípio de direito nem dano ao Erário;
 - iv. não se pode impor a instituição privada as mesmas regras impostas para a administração pública;
 - v. a recorrente agiu com transparência e eficiência em todas as contratações do convênio.
- e) houve cumprimento integral da execução financeira do convênio com a devida comprovação do nexa causal entre os desembolsos e os pagamentos efetuados (peça 42, p.5-8-14):
- i. a SPM/PR emitiu parecer aprovando a execução física, sem mencionar a execução financeira;
 - ii. a execução e desenvolvimento do convênio se deram em conformidade com o plano de trabalho, cronograma de execução, plano de aplicação e o cronograma de desembolso aprovados pela SPM/PR. Os recursos recebidos foram aplicados na consecução do objeto previsto no convênio de forma ética e transparente sem omissão de informações;
 - iii. tal qual fez à época, consta do anexo 2 ao presente recurso (peça 42) o conjunto de documentos financeiros comprobatórios da execução do objeto;
 - iv. não houve desvirtuamento nos pagamentos realizados à Maria Marta Baião Seba, Neusa de Brito Ferreira e Sonia Maria dos Santos, dirigentes da entidade convenente. Ao contrário, houve a real prestação de serviços necessários à execução do objeto;
 - v. quanto à ausência de cotação de no mínimo 3 orçamentos prévios para todas as contratações de serviços ou aquisição de bens, os processos para essas contratações possuem documentação apta (termo de referência, homologação, adjudicação, três currículos e orçamentos), cujas cópias foram encaminhadas para a SPM através do ofício 17/2014;
 - vi. em relação ao pagamento das tarifas bancárias, foi programada a devolução da cobrança indevida para o início do mês de novembro de 2017;
 - vii. a cobrança do extrato bancário do mês de outubro/2012 não procede, uma vez que se refere ao Convênio 755948 que é distinto do tratado nos presentes autos;
 - viii. não procede ainda a afirmação de que a recorrente não comprovou a contrapartida de bens e serviços. Os documentos foram encaminhados à SPM/PR em resposta ao Ofício 1.664/2013-SPM/PR, e estão anexos à presente peça recursal;

- ix. não procede a alegação de irregularidade no pagamento de diárias à empresa de propriedade da dirigente da convenente, tendo em vista que essas são despesas também pertencentes ao Convênio 755948 que é distinto do tratado nos presentes autos;
 - x. sobre os pagamentos em cheque, bem como saques contra recibo, entre os quais o ocorrido no dia 2/7/2010, no valor de R\$ 17.590,00, a recorrente, conforme orientação do gerente da agência bancária, repassou ao banco a planilha de pagamentos a serem efetuados no período. O Banco, ao invés de debitar individualmente os valores a serem pagos, retirou da conta corrente o total de R\$ 17.500,00 mais tarifas de transferências no total de R\$ 90,00 e transferiu para a conta de cada prestador de serviço;
 - xi. a aplicação dos recursos foi feita em CDB em virtude de o Banco ter contestado a aplicação em poupança para pessoa jurídica, deixando a recorrente impotente diante do poderio da instituição financeira que disse ter recebido ordens de Brasília nesse sentido;
 - xii. a 3ª parcela foi recebida em 10/12/2010 sendo efetuados todos os pagamentos pendentes devido ao encerramento do projeto no dia 31/12/2010;
 - xiii. a documentação referente aos pagamentos à Maria Lucia da Silva, que aparece como prestadora de serviço no Contrato 05/2010 com a empresa BWS Imagem e no Contrato 09/2010 com a empresa WZ3, ambos para prestação de serviços técnicos de biblioteca, foi encaminhada para a concedente por meio do Ofício 17/2014, de 6/3/2014, em resposta ao Ofício 2632/2010;
 - xiv. os pagamentos a Izabel Aparecida Amato (bibliotecária) realizados dentro do mesmo mês se referem, não a um mês, mas a dois meses de prestação de serviços. Esse acúmulo ocorreu em razão do atraso no desembolso das parcelas do convênio e da não apresentação da nota fiscal referente ao trabalho no mês anterior;
 - xv. os pagamentos a Marta Baião foram realizados da seguinte forma: 50% no início dos serviços de criação e arte para o catálogo das obras do CIM e 50% quando da entrega final desses serviços, conforme aprovado no Projeto;
 - xvi. à peça 42, p. 17-390 e 43, constam os documentos financeiros comprobatórios da execução do objeto.
- f) não cabe a responsabilização da recorrente (peça 42, p.14-16):
- i. embora a conduta da recorrente envolva elementos de ação ou omissão contrários à Lei, não existem elementos de dolo ou culpa, imprescindíveis para a aplicação de sanção, de acordo com o Acórdão 1.447/2003-TCU-2ª Câmara;
 - ii. a recorrente não podia prever que suas ações pudessem prejudicar o Erário, não era essa sua intenção, sempre acreditou estar agindo de forma legal, lícita e correta, amparada nas orientações do órgão concedente, sempre foi militante da causa e luta contra a violência de gênero, sendo zelosa a frente de suas funções na entidade que preside, nunca teve problemas com execução de convênios e/ou parcerias e jamais teve nada que desabonasse sua conduta profissional;
- g) a recorrente agiu com boa-fé (peça 42, p. 5):
- i. a notícia de que recorrente figura em outros processos de TCE no âmbito do TCU é prova da veracidade de que a SPM tinha conhecimento prévio acerca da contratação da

- empresa da presidente da entidade conveniente e da boa-fé da recorrente, caso contrário não firmaria com ela os demais convênios;
- ii. um dos processos de TCE citados pela Ciset/PR em que a recorrente estaria envolvida, TC 003.458/2016-4, se encontra encerrado, tendo como motivo o cumprimento do objeto;
 - iii. a disponibilização de toda a documentação comprobatória ora realizada demonstra a sua boa-fé;
 - iv. não houve ato de improbidade ou má-fé, tanto no que se refere à contratação da empresa da recorrente, como também na realização das demais contratações, inclusive aquelas que, apesar de não terem impedimento legal, envolvem pessoas, militantes, profissionais da causa feminina, que além da competência, do valor cobrado abaixo do mercado, ainda partiu de sugestão do órgão concedente.

A unidade técnica propõe o provimento parcial do recurso, com afastamento de parte do débito imputado à recorrente. O Ministério Público junto ao TCU anui à proposta, ajustando o valor a ser abatido do débito imputado para R\$ 21 mil e propõe redução proporcional da multa aplicada.

Feito breve resumo dos fatos, **passo a decidir**.

Ratifico o exame de admissibilidade (peça 50), em que conheci do recurso por preencher os requisitos atinentes à espécie.

Não merece prosperar a tese de que não houve omissão no dever de prestar contas. A prestação de contas deveria ter sido apresentada em 10/8/2011, o que não ocorreu. A partir de 9/9/2011, data em que foi realizada a primeira cobrança por parte da concedente, embora tenha sido instada a apresentar a prestação de contas por cinco vezes (peça 1, p. 69, 70, 71, 73, 76, 77), a recorrente foi omissa no seu dever de prestar contas, contrariando o estabelecido no art. 54 da Portaria Interministerial 127/2008.

No entanto, tal omissão não deu causa ao julgamento pela irregularidade das contas, conforme se verifica no item 9.1 do acórdão recorrido. Assim, não é questão relevante a influenciar o mérito do presente recurso.

Não procedem os argumentos de ofensa ao contraditório e ampla defesa, uma vez que não há evidências de que o órgão concedente tenha colocado óbice à análise de documentos relativos à prestação de contas, mesmo que enviados fora do prazo.

Prova disso é o Ofício 473/2014, em que a SPM comunica a reprovação da execução financeira, detalha o resultado da análise dos documentos encaminhados em 25/4/2013, que, mesmo extemporâneos, por não evidenciarem a boa e regular aplicação dos recursos, ratificaram o prosseguimento do processo de TCE; e oportuniza o contraditório e a ampla defesa em sua fase interna.

O ofício SPM 649/2014, mencionado pela recorrente, acusa o recebimento de documentos referentes à prestação de contas relativos ao Convênio 6/2010, recebidos em 7/3/2014, portanto, também extemporâneos. A esse respeito, a SPM informa que os documentos seriam analisados por ocasião da análise da TCE, o que ocorreu, como demonstra o Ofício 684/2014 SPM/PR.

Por meio deste, a SPM enviou ao conveniente (CIM) a análise da documentação e ratificou a reprovação das contas em razão das irregularidades apuradas pela Ciset/PR e pela própria SPM (peça 2, p. 115-116).

Ainda que houvesse evidência de ausência de oportunidade de defesa na fase interna da TCE, não existe prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, porque, segundo pacífica jurisprudência deste Tribunal, a garantia a esse direito ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir de sua citação válida.

No presente caso, o contraditório e a ampla defesa foram exercidos com a citação válida dos responsáveis (peça 4) e a resposta à citação (peças 16 e 17), que foi analisada juntamente com toda a documentação que consta no Siconv, conforme verificado no item 36 da peça 18.

Não pode ser aceita a tese de responsabilização do órgão concedente. Ainda que tenham ocorrido falhas em relação à fiscalização da aplicação dos valores de que trata a presente TCE, não há que se afastar a obrigação de o conveniente demonstrar a correta aplicação dos recursos recebidos por força do convênio em análise, sob pena de se atribuir a outrem o dever de prestar contas.

A responsabilização por atos irregulares na gestão da coisa pública deve ser apurada de forma individual e na medida das respectivas condutas ou omissões. Ao conveniente compete demonstrar inequivocamente a correta aplicação dos recursos por ele geridos, tal como previsto na cláusula segunda do Convênio 6/2010 (peça 1, p. 17, p. 28-30), pois é ele que tem o dever de prestar contas desses valores.

Não merecem prosperar os argumentos de que a contratação de empresa de propriedade dos dirigentes da conveniente para prestação de serviços objeto do convênio se reveste de legalidade. Ainda que a ocorrência não resultasse em dano ao Erário, tal contratação ofende os princípios inculpidos no art. 37 da CF/1988, em especial os da moralidade e da impessoalidade.

Segundo jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1215/2018-TCU Plenário, de relatoria do E. Ministro Augusto Nardes e 992/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), tal prática enseja o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa.

O ato contradiz ainda o art. 11 do Decreto 6.170/2007 e o art. 45 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, uma vez que a recorrente admitiu não ter realizado cotação de, no mínimo, três orçamentos prévios para as contratações de serviços, conforme registrado pela unidade técnica (peça 18, p. 8).

A contratação de empresa da gestora do convênio contradiz ainda o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, que proíbe a participação de servidor ou dirigente de entidade responsável pela licitação no certame.

Além disso, não se afasta a irregularidade sob comento pela entrada em vigor da Lei 13.019/2014, como alega a recorrente. Tal diploma legal teve vigência iniciada a partir de 2016, não produzindo efeito até então.

Também não procede a alegação de que o ato encontra respaldo no art. 25, inciso III, parágrafo 1º, da mesma Lei, que caracterizaria os serviços contratados como sendo de notória especialização. Não há nos autos elementos que justifiquem a licitação inexigível por inviabilidade de competição, como exige o art. 26, da mesma Lei. Todos os objetos de contratos no caso em análise são de serviços ou bens comuns.

Os argumentos de que houve cumprimento integral da execução financeira do convênio, com a devida comprovação do nexos causal entre os desembolsos e os pagamentos efetuados, merecem prosperar, em parte.

Inicialmente, a recorrente questiona as ocorrências tidas como irregulares pela Ciset/PR em sua Nota Técnica 99/2013/COFIP/CISSET/SG-PR e pelo voto condutor do acórdão recorrido. Em

seguida, alega que, no âmbito do TC 031.134/2015-7, considerando a ausência, naqueles autos, de indícios de inexecução contratual, ocorrências semelhantes às listadas a seguir, foram suficientes para a formação de convicção do colegiado, que, por meio do Acórdão 8530/2017-TCU-1ª Câmara, acolheu as alegações de defesa para fins de afastamento do débito, sob o argumento de que não resultaram em dano ao Erário:

- a) aplicação dos recursos em CDB;
- b) 3ª parcela recebida em 10/12/2010, razão pela qual os pagamentos pendentes e faltantes foram realizados, pois o convênio encerraria em 31/12/2010;
- c) pagamentos a mesma contratada oriundos de 2 contratos diferentes;
- d) pagamentos à contratada realizados dentro do mesmo mês;
- e) pagamentos à Marta Baião, 50% no início e 50% ao final dos serviços contratados.

Nessa mesma linha, seguindo a jurisprudência deste Tribunal¹ cujo entendimento é no sentido de que a realização de saques da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexos de causalidade entre as receitas e as despesas do convênio, a unidade técnica realizou a conciliação financeira com os documentos fiscais, para fins de comprovação da execução financeira, com o devido estabelecimento do nexos causal.

Tal conciliação não poderia ser feita apenas com os documentos enviados pela recorrente, pois os extratos bancários por ela juntados à peça 42 são referentes à ag. 717-X, c/c 78.292-0. Esta não é a conta específica do Convênio 6/2010 (Siconv 731968).

A análise da documentação só foi possível a partir de consulta ao Siconv, em que a auditora instrutora identificou o extrato bancário da conta específica do Convênio 6/2010 (Banco do Brasil, ag. 717-X, c/c 83.287-1), como demonstrado à peça 51.

À peça 52, a auditora-instrutora apresenta tabela em que analisa a execução financeira com a configuração do nexos de causalidade entre os contratos firmados, os comprovantes de pagamentos apresentados e os desembolsos efetuados na conta-específica.

A partir dessa análise geral foi elaborada tabela sintética, apresentada no item 9.11 do Relatório que acompanha este Voto, reproduzindo a lista de despesas consideradas comprovadas pela unidade técnica para embasar a conclusão de que R\$ 23 mil devem ser afastados do débito inicialmente imputado à recorrente.

Como as despesas alusivas à Nota Fiscal 75 (peça 42, p. 88), no valor de R\$ 2 mil em 5/5/2010 (comprovante de transferência bancária à peça 42, p. 89), não encontram correspondência com os lançamentos que constam do extrato bancário referente a esse dia (peça 51, p. 3), acolho o parecer do MPTCU no sentido de que tal valor não deve ser retirado do montante a ser ressarcido.

Quanto ao pagamento indevido de tarifas bancárias, a recorrente não juntou aos autos comprovante de devolução. Portanto, esse valor (R\$180,00) deve compor o débito imputado (peça 51).

Assim, o valor a ser afastado do débito, conforme exame empreendido pela Serur e ajustado pelo MPTCU, alcança a importância de R\$ 21 mil. Ao proceder com o abatimento na importância devida, a unidade instrutora propôs descontar os montantes das despesas comprovadas nas datas em que ocorreram os créditos da primeira e da segunda parcelas dos recursos do convênio.

¹ Acórdãos 3.917/2016-TCU-1ª Câmara, relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, relatoria do E. Ministro-Substituto André de Carvalho, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, relatoria do E. Ministro Aroldo Cedraz.

Entretanto, como se sabe exatamente o dia em que se processaram as despesas cujo liame financeiro restou demonstrado em sede deste recurso, acolho a proposta do MPTCU para que as deduções no valor devido observem as respectivas datas de realização desses dispêndios. Acolho também a proposta de redução proporcional da multa.

Não merecem prosperar os argumentos de que não cabe a responsabilização da recorrente. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *strictu sensu*, sendo desnecessária a comprovação de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado.

Para a responsabilização é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*strictu sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao Erário.

Neste caso, além do resultado danoso, a conduta culposa foi devidamente caracterizada nos autos, porquanto a recorrente foi signatária do Convênio 6/2010 e protagonizou a realização das despesas, cujo prejuízo, impugnado pelo Tribunal, decorreu da não comprovação da regularidade integral da aplicação dos recursos públicos e do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos, o que justifica sua responsabilização.

Além disso, a conduta da recorrente, como gestora do convênio, ao contratar a própria empresa para executar serviços referentes ao objeto do Convênio, por si só, já referenda o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa, por infringir os princípios da moralidade e impessoalidade previstos na Constituição e na Lei 8.666/1993, conforme já consignei anteriormente.

Não há como acolher os argumentos de boa-fé da recorrente. Esta deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto. Na presente situação, há mais de uma irregularidade constituída no débito decorrente do cumprimento parcial da execução financeira do objeto e na ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade previstos na Constituição Federal.

A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, o que também não ocorreu neste caso, uma vez que a recorrente não apresentou excludente de culpabilidade.

A conclusão pelo cumprimento do objeto, no âmbito do citado TC 003.458/2016-4, não tem o condão de aferir a boa-fé da recorrente na presente circunstância. Naquele processo, o dano quantificado deixou de ser aplicado em função da devolução dos recursos tidos por irregulares.

Diante desses elementos, anuindo aos pareceres anteriores, conheço do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de fevereiro de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator