TC 018.579/2019-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial de Cultura

Responsáveis: e-Color Editora e Gráfica Ltda. (CNPJ: 05.076.276/0001-77), Marina de Albuquerque Bonini (CPF: 223.967.548-90) e Mônica de Albuquerque Bonini (CPF: 351.354.398-03)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação e audiência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Secretaria Especial de Cultura, em desfavor de e-Color Editora e Gráfica Ltda. (CNPJ: 05.076.276/0001-77), Marina de Albuquerque Bonini (CPF: 223.967.548-90) e Mônica de Albuquerque Bonini (CPF: 351.354.398-03), em razão de omissão no dever de prestar contas, captados por força do projeto cultural Pronac 09-5527, descrito da seguinte forma: "O objetivo deste projeto é a produção de 1um livro infantil que acompanhará DVD de desenho animado com o intuito de despertar nas crianças o interesse pela cultura, educação, artes e o respeito aos seus professores e a importância do processo ensino-aprendizagem. O livro e o DVD atingiram faixa etária de 6 a 10 anos e mostraram como a escola é fundamental para a formação cultural das crianças. Interagindo de forma clara e divertida, misturando fantasia com fatos do cotidiano."

HISTÓRICO

2. Em 6/9/2017, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Secretaria Especial de Cultura autorizou a instauração da tomada de contas especial. O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 569/2018.

3. A Portaria nº 173, de 28/04/2010, autorizou a captação do valor de apoio, totalizando R$ 212.157,00, no período de 29/04/2010 a 31/12/2012 (peça 8), com prazo para execução dos recursos 28/12/2010 a 31/12/2012, recaindo o prazo para prestação de contas em 30/1/2013.

4. A empresa proponente captou recursos autorizados, no montante de R$ 177.000,00, conforme atestam os recibos (peças 10, 13 e 14) e o extrato bancário (peça 29).

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

> Omissão no dever de prestar contas.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 35), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 177.000,00, imputando-se a responsabilidade a e-Color Editora e Gráfica Ltda., na condição de contratado, Marina de Albuquerque Bonini, na condição de dirigente e Mônica de Albuquerque Bonini, na condição de dirigente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64445901.

8. Em 23/5/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 36), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 37 e 38).

9. Em 31/5/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 39).

10. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as irregularidades abaixo:

10.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à E-COLOR EDITORA E GRÁFICA LTDA., em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do projeto incentivado, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012, cujo prazo encerrou-se em 30/1/2013.

10.1.1. Evidências da irregularidade: Diligência (peça 18), Notificações (peça 23), edital (peça 27), Recibo de incentivo (peça 13), Recibo de incentivo (peça 10) e Recibo de incentivo (peça 14).

10.1.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 29, Lei 8.313/1991, IN MinC 1/2010, art. 6º, inciso VI e IN-MinC 1/2012, arts. 6º, inciso V, e 71, §§ 1ºe 2º.

10.2. Débitos relacionados aos responsáveis e-Color Editora e Gráfica Ltda. (CNPJ: 05.076.276/0001-77), Mônica de Albuquerque Bonini (CPF: 351.354.398-03) e Marina de Albuquerque Bonini (CPF: 223.967.548-90):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2010	107.000,00
21/12/2011	40.000,00
21/12/2011	30.000,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 7/8/2019: R$ 283.484,57

10.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Cultura.

10.2.2. **Responsável**: e-Color Editora e Gráfica Ltda.

10.2.2.1. Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/1/2013.

10.2.2.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012.

10.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.2.3. **Responsável**: Marina de Albuquerque Bonini.

10.2.3.1. Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/1/2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64445901.

10.2.3.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012.

10.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.2.4. **Responsável**: Mônica de Albuquerque Bonini.

10.2.4.1. Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 30/1/2013.

10.2.4.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012.

10.2.4.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.2.5. Encaminhamento: citação.

10.3. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do projeto incentivado, cujo prazo encerrou-se em 30/1/2013.

10.3.1. Evidências da irregularidade: Diligência (peça 18), Notificação (peça 23), edital (peça 27) e outros contatos (peça 22).

10.3.2. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 29, Lei 8313/1991; IN MinC 1/2010, art. 6º, inciso VI e IN-MinC 1/2012, arts. 6º, inciso V, e 71, §§ 1º e 2º.

10.3.3. **Responsável**: Marina de Albuquerque Bonini.

10.3.3.1. Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 30/1/2013.

10.3.3.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012.

10.3.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.3.4. **Responsável**: Mônica de Albuquerque Bonini.

10.3.4.1. Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 30/1/2013.

10.3.4.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 28/12/2010 a 31/12/2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64445901.

10.3.4.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

10.3.5. Encaminhamento: audiência.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 44), foram efetuadas as citações e audiência dos responsáveis por meio dos Ofícios 6989, 6990 e 6991/2019 (peças 48 a 50), efetivamente recebidos, como atestam os avisos de recebimento (peças 51 e 52). Apesar de o Ofício 6989/2019 não ter sido recebido pela E-Color Editora e Gráfica Ltda., seu atual proprietário e também procurador das demais responsáveis (peça 55) compareceu aos autos, suprindo dessa forma a ausência de citação válida.

12. Os responsáveis compareceram aos autos, solicitaram prorrogação de prazo para defesa por 60 dias (peça 54), deferida por meio dos despachos de peças 56 e 57, e apresentaram razões de justificativas (peça 54) e a prestação de contas do projeto cultural (peça 58).

EXAME TÉCNICO

Responsáveis: Marina de Albuquerque Bonini e Mônica de Albuquerque Bonini (razões de justificativa – peça 54).

13. **Argumentos**: as responsáveis apresentaram razões de justificativas pelo não cumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas, encerrado em 30/1/2013, alegando basicamente que a empresa E-Color Editora e Gráfica Ltda. experimentou forte queda em seus negócios em 2013, levando-a a uma forte crise financeira, que culminou com o encerramento de suas atividades.

14. Nesse cenário as responsáveis alegam que acabaram por não prestar contas do projeto cultural, ressaltando que não receberam nenhum comunicado do MinC.

15. **Análise**: os problemas financeiros ocorridos com a proponente, como alegam as responsáveis, que culminaram com o encerramento de suas atividades, não servem de justificativa para o não cumprimento do dever constitucional de prestar contas. Ademais, na cláusula 1ª do distrato social da proponente (peça 54, p. 3) informa-se que esta somente encerrou suas atividades em 11/2/2016, três anos após o prazo para prestar contas.

16. Ressalte-se que a prévia notificação do MinC para a apresentação da prestação de contas, não é condição necessária para as responsáveis apresentarem a prestação de contas, devendo desincumbir-se do dever de prestar contas, na forma e prazo previsto na legislação, independentemente de ser ou não notificado pela concedente.

17. **Conclusão**: a defesa apresentada não trouxe nenhum fato ou circunstância que comprovadamente pudesse justificar o não cumprimento do prazo para a apresentação da prestação de contas. Dessa forma, as razões de justificativas devem ser rejeitadas.

Responsáveis: E-Color Editora e Gráfica Ltda., Marina de Albuquerque Bonini e Mônica de Albuquerque Bonini (alegações de defesa – peça 58).

18. Quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à E-Color Editora e Gráfica Ltda., em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, os responsáveis apresentaram a prestação de contas do projeto cultural Pronac 09-5527 (peça 58).

19. A análise da correta aplicação dos recursos transferidos mediante convênios celebrados no âmbito federal é competência dos órgãos concedentes, conforme disposto no § 10, do art. 10, do Decreto 6.170/2007, bem como na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, que assim dispõe:

> Art. 6º **São competências e responsabilidades do concedente**:
>
> I - gerir os projetos e atividades, mediante:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64445901.

> a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;
>
> (...)
>
> c) transferência dos recursos financeiros para o convenente.
>
> II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:
>
> (...)
>
> f) acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;
>
> g) análise e manifestação acerca da execução física e financeira do objeto pactuado;
>
> (...)
>
> § 2º O acompanhamento da execução dos instrumentos pelo concedente ou instituição mandatária consistirá na aferição da execução do objeto e das suas metas, etapas e fases, conforme pactuado no Plano de Trabalho integrante dos instrumentos, por meio da verificação da compatibilidade entre estes e os efetivamente executados.

20. Conforme disposto no voto condutor do Acórdão 9020/2016-TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carrero, a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios é da competência do órgão ou da entidade concedente.

> Considerando a jurisprudência consolidada deste Tribunal, a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente. A ação do TCU, em regra, somente é cabível após a devida atuação do órgão repassador. Esse modo de proceder evita a duplicidade de esforços e a supressão das responsabilidades de cada instância de controle (Acórdão 151/2016-2ª Câmara).

21. Na mesma linha é o voto do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, que fundamentou o Acórdão 516/2015 – 2ª Câmara:

> 5. Segundo a jurisprudência desta Corte, a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a Estados e Municípios compete ao órgão ou entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se duplicidade de esforços e supressão de responsabilidades.
>
> 6. Nesse sentido, transcrevo o seguinte fragmento, extraído da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão n. 4.771/2010 - 1ª Câmara, de lavra do Ministro-Substituto Weder de Oliveira:
>
> > "É certo que as solicitações dirigidas ao Tribunal de Contas da União para agir diante de informações de caráter preliminar têm potencial para dar início a ações de controle cujos resultados podem conduzir à aplicação de sanções aos gestores e/ou à imputação de débito (em tomada de contas especial).
> >
> > Entretanto, o entendimento que vem se firmando nesta Casa é de que a adoção de plano de alguma ação fiscalizatória nas condições ora descritas caracteriza "a supressão de etapas, pelo TCU, da cadeia de responsabilidades, mandatos e prerrogativas dos que decidem sobre a aplicação dos recursos públicos, que passa pelo formulador da política pública consubstanciada num programa de governo, pelo gestor do programa e chega às instâncias de controle".
> >
> > Se este Tribunal, no processo em questão, decidisse atuar sem considerar as competências e atribuições dos órgãos de execução e de controle interno, estaria, na verdade, sobrepondo-se a esses órgãos, eximindo-os de assumirem suas responsabilidades e assumindo a integralidade dos custos do controle da boa e regular aplicação dos recursos públicos.
> >
> > A responsabilidade primária dos órgãos administrativos está explicitada no Decreto n. 3.591/2000, do presidente da República:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64445901.

> "Art. 17. A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo:
>
> I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente;
>
> II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e
>
> III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos."
>
> Conforme consignado em deliberações anteriores, as ações de controle externo não devem avançar, quando não for estritamente necessário, sobre o espaço de atuação e responsabilidades das autoridades administrativas e seus órgãos de controle interno. Deve-se evitar, em consonância com a Portaria-Segecex 3/2008, que a intervenção do controle externo se dê antes mesmo que os próprios órgãos repassadores de recursos públicos e de controle interno, no cumprimento de suas obrigações primárias de controle, tenham adotado as medidas cabíveis na sua esfera de responsabilidade (...)".

22. Dessa forma, o exame da regularidade ou não da documentação ora apresentada, a título de prestação de contas do projeto cultural Pronac 09-5527, deve ser atribuído à Secretaria Especial de Cultura, concedente dos recursos.

CONCLUSÃO

23. Procedido ao exame técnico, entendemos adequada a expedição de diligência à Secretaria Especial de Cultura/Ministério do Turismo, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência, informe sobre a regularidade ou não da documentação comprobatória da prestação de contas objeto do projeto cultural Pronac 09-5527, encaminhada ao Tribunal.

24. Por fim, em que pese a existência de delegação de competência para a realização da diligência ora proposta, considera-se que a questão deva ser submetida ao crivo do Relator, Ministro Augusto Nardes, uma vez que a fixação de prazo para que a Secretaria Especial de Cultura encaminhe documento técnico acerca da análise da prestação de contas dos recursos repassados, a rigor, encerra teor que transcende ao de uma medida saneadora por excelência, motivo pelo qual, para sua realização, se impõe a autorização de quem preside o processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) diligenciar a Secretaria Especial de Cultura, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência, informe sobre a regularidade ou não da documentação comprobatória da prestação de contas objeto do projeto cultural Pronac 09-5527, encaminhada ao Tribunal; e

b) encaminhar cópia integral do processo à Secretaria Especial de Cultura, a fim de subsidiar sua análise.

Secex-TCE, em 16 de abril de 2020.

(Assinado eletronicamente)
ADILSON SOUZA GAMBATI
AUFC – Matrícula TCU 3050-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64445901.