

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 027.744/2011-6

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2010

Órgão: Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações.

Responsáveis: Carlos Alberto Freire Resende (145.785.576-34); Carlos Roberto Paiva da Silva (027.748.282-87); Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira (112.985.967-34); José Artur Filardi Leite (333.065.326-49); José Augusto Ribeiro de Almeida (785.574.455-04); José Vicente dos Santos (210.342.901-00); Pedro de Alcantara Dutra (029.143.951-91); Roberto Pinto Martins (129.627.321-00); Zilda Beatriz Silva de Campos Abreu (070.108.936-91); Átila Augusto Souto (274.314.446-72).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. EXERCÍCIO DE 2010. IRREGULARIDADE RELACIONADA AO ACOMPANHAMENTO E À FISCALIZAÇÃO DE CONVÊNIO FIRMADO COM A FUNDAÇÃO DE APOIO UNISOL. SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCU. AUDIÊNCIA DO ENTÃO TITULAR DA COORDENAÇÃO-GERAL DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS DO MINISTÉRIO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ATOS RELACIONADOS À EXECUÇÃO DO CONVÊNIO PRATICADOS EM EXERCÍCIO DIVERSO. IMPOSSIBILIDADE DE SE ATESTAR A IRREGULARIDADE. OUTRAS FALHAS E IMPROPRIEDADES. JULGAMENTO DAS CONTAS DE UM RESPONSÁVEL REGULARES COM RESSALVA E REGULARES DOS DEMAIS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas, referente ao exercício de 2010, da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações (SE/MC), consolidando as informações sobre a gestão da Subsecretaria de Serviços Postais (SSPO) e agregando a gestão do Gabinete do Ministro (GM/MC), da Secretaria de Telecomunicações (STE), da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SSCE) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL).

2. A extinta 1ª Secretaria de Controle Externo manifestou-se conclusivamente sobre o mérito das contas por meio da instrução constante da peça 42, endossada pelos escalões superiores da unidade técnica:

“HISTÓRICO

3. *Conforme mencionado na instrução inicial (peça 10), em fevereiro do corrente ano foram veiculadas matérias na imprensa a respeito de possíveis irregularidades, apontadas em relatório da Controladoria Geral da União, em convênios celebrados entre a Petrobras e a ONG Pangea – Centro de Estudos Socioambientais.*

4. *Por essa razão, preliminarmente à análise destes autos, foi realizada inspeção na Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações, de acordo com a Portaria 314/2012 (peça 13), alterada pela Portaria 376/2012 (peça 15), com o objetivo de analisar, entre*

outros atos praticados no âmbito das presentes contas, a legalidade e conformidade dos Convênios 12/2010 e 2/2011, celebrados entre o órgão e a ONG Pangea – Centro de Estudos Socioambientais.

5. No tocante aos ajustes firmados com a ONG Pangea, apesar de não terem sido identificadas irregularidades nos atos praticados no ano de 2010, foi constituído processo de representação com vistas a apurar possíveis irregularidades em atos subsequentes praticados no âmbito dos referidos convênios (TC 007.197/2012-8).

6. Quanto aos demais atos de gestão em 2010, a análise constante da peça 17 consignou nova proposta de fiscalização, desta feita com o objetivo de analisar possíveis irregularidades no âmbito do Convênio MC 8/2006, dos Termos de Cooperação MC-CNPq 2/2010 e MC-MEC 3/2010, bem como verificar o andamento do Processo de Sindicância 53000.018403/2011-32.

7. Assim, em cumprimento à Portaria de Fiscalização 1352/2012 (peça 20), foi realizada inspeção na Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações, no período de 21/5/2012 a 29/5/2012, cujo relatório se encontra acostado à peça 31.

8. Segundo o referido relatório, ocorreram irregularidades no ano de 2010, no âmbito da gestão da extinta Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações (CGPE/MC), em especial no tocante ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e termos de cooperação que eram de sua responsabilidade.

9. Em particular, quanto ao Convênio MC 8/2006 - SIAFI 590842 (peça 23), celebrado com a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol), cuja finalidade era a “construção de infraestrutura pedagógica e tecnológica” em cinco campi da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), nos municípios de Humaitá, Benjamin Constant, Itacoatiara e São Gabriel da Cachoeira, e de um “Laboratório de Telemedicina” na Faculdade de Ciências da Saúde daquela universidade, verificou-se o descumprimento do item 1.5 do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara, de 10/11/2009, que determinou ao Ministério a apresentação, no prazo de sessenta dias, de avaliação final sobre a respectiva prestação de contas.

10. Pelo referido descumprimento, foi realizada audiência do responsável Carlos Roberto Paiva da Silva, mediante o Ofício 490/2012-TCU/SECEX-1, de 20/7/2012 (peça 34), para que apresentasse razões de justificativa.

11. Além disso, foi proposto no já mencionado relatório da inspeção que, oportunamente, o TCU emitisse ciência e recomendação ao MC quanto a impropriedades detectadas nos termos de cooperação firmados pelo órgão com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com o Ministério da Educação (MEC), quando do julgamento de mérito deste processo.

12. As razões de justificativa da audiência mencionada no item 0 supra foram apresentadas na peça 39, cujo teor é descrito a seguir.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

13. Inicialmente, o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva descreve as mudanças que ocorreram quando exercia o cargo de titular da CGPE/MC, em especial quanto à instalação de kits telecentro, no âmbito do Programa de Inclusão Digital (peça 39, p. 1-2).

14. Em síntese, o responsável aduz as seguintes informações aos autos:

a) reconhece que não foi atendido o prazo assinalado pelo TCU no item 1.5 do Acórdão no 5902/2009 - TCU – 2ª Câmara, mas considera que tal omissão possui justificativas;

b) afirma que, “até a referida solicitação, todos os pedidos dessa Corte de Contas foram atendidos, noticiando as providências que o Órgão do qual eu era dirigente estava adotando para

o cumprimento da determinação de avaliar a prestação de contas referente à execução do Convênio MC nº 8/2006”;

c) admite que, no exercício da função de “Coordenador-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais/MC”, era “o responsável pelo programa Inclusão Digital”;

d) salienta que, ao assumir a função, verificou que, no âmbito do referido programa, os convênios vinham sendo celebrados com Prefeituras, nas quais constatou “situação de inadimplência da ordem de 25 milhões de reais”;

e) afirma que, em razão do quadro de inadimplência, “solicitei ao Ministro das Comunicações autorização para cancelá-los e assim foi feito”;

f) aduz que, em substituição aos convênios que eram celebrados com Prefeituras, “com transferência direta de recursos financeiros”, foram firmados “termos de doação”, os quais teriam permitido atender “98,25% dos municípios brasileiros” com a instalação de 6.201 kits “denominados de Telecentro Comunitário”;

g) a respeito dos municípios que não teriam sido atendidos no Programa, considera que a estes “que ficaram de fora faltou apenas interesse”.

15. Além disso, afirma que, durante seu período de gestão, “o órgão inteiro esteve empenhado em acompanhar e cobrar das prefeituras participantes do convênio as respectivas prestações de contas” (idem, p. 2).

16. Com relação às providências adotadas para a fiscalização do Convênio MC 8/2006, o responsável afirma que o aludido convênio “foi objeto de minha preocupação”, razão pela qual teria dirigido mensagem “à equipe da CGPE”, na qual “abordou-se a elaboração do relatório de fiscalização para atendimento ao Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara”.

17. Afirma, ainda, que teria solicitado verbalmente à Controladoria-Geral da União a inclusão do referido convênio nas fiscalizações a serem promovidas por aquele órgão de controle (peça 39, p. 2).

18. Menciona que “diversas ações foram empreendidas” a respeito, o que restaria assinalado em instrução desta Unidade Técnica, itens “19, 23 e 27” (peça 39, p. 3).

19. Alega que, além de documentos solicitando a prestação de contas da Unisol, providenciou a inclusão da entidade, “por mais de uma vez”, no cadastro de inadimplentes do Siafi, o que, em seu entendimento, a teria levado a apresentar, em outubro de 2009, parte da documentação requisitada (idem).

20. Informa que a CGPE informou à Unisol, por meio de ofício, que “promoveria o encerramento da fiscalização in loco na data de 7 de janeiro de 2010, apreciando finalmente a prestação de contas do ajuste” (ibidem).

21. Afirma que “a conclusão da fiscalização não pode ser realizada, pois a Secretaria Executiva do MC informou aos servidores da CGPE que não dispunha de recursos para custear os atos necessários à fiscalização no local (viagens)”. Aduz que tal diretiva estaria atestada por “declaração anexa” (peça 39, p. 3).

22. Entretanto, o responsável alega que não teria noticiado tais informações ao TCU porque estaria “empenhado em concluir a atividade de controle interno para fornecer informações mais detalhadas (...), tendo inclusive promovido gestões para que a CGU contribuisse com o Ministério para concluir a fiscalização e a análise da prestação de contas que aqui se discute” (peça 39, p. 3).

23. Ademais, afirma que, a qualquer momento, a posição da Secretaria Executiva em não autorizar as viagens de fiscalização poderia ser revista, e, portanto, não haveria necessidade de noticiá-la ao TCU, “pois havia constrangimento no Órgão, que seria agravado com notícia a essa Corte dessa natureza” (idem).

24. Segundo o responsável, em síntese, só não foi dado cumprimento à decisão do TCU pelas razões expostas acima, quais sejam: o retardamento da Unisol em encaminhar os documentos necessários e a impossibilidade de fiscalização, haja vista que dependia de autorização para a realização das viagens (peça 39, p. 4).

25. Salienta que foi exonerado em fevereiro de 2011 e que a “continuidade das ações... nesta atividade de controle” passou ao encargo de seu sucessor. Registra, ainda, que “somente após minha saída do órgão ocorreu a fiscalização necessária e aguardada para que fosse informado a esse TCU”, o que teria ocorrido “de junho a setembro de 2011” (peça 39, p. 4).

26. Acosta aos autos seu curriculum vitae, no intuito de demonstrar sua trajetória no serviço público, a qual “evidencia pela regularidade e respeito às contas públicas, nunca tendo sido alvo de qualquer questionamento no particular” (peça 39, p. 5).

27. Por fim, transcreve trechos de decisões prolatadas por esta Corte, que fixariam entendimento de que “a demora justificada na prestação de contas, como tratado aqui, não equivale à ação dolosa do agente público omissa que, com desonestidade, descuida do dever de fiscalização”, para requerer “seja declarada minha isenção de responsabilidade por qualquer ato lesivo ao patrimônio público, não tendo havido omissão no dever de prestar contas, que são, portanto, regulares” (peça 39, p. 5-7).

EXAME TÉCNICO

28. Pela análise das justificativas apresentadas verifica-se, a princípio, aparente confusão do responsável quanto ao assunto em tela, qual seja o descumprimento de determinação do TCU a respeito da apresentação, no prazo de sessenta dias, de avaliação final sobre a prestação de contas do Convênio MC 8/2006 - SIAFI 590842.

29. Apesar de mencionar, por exemplo, que “esteve empenhado em acompanhar e cobrar das prefeituras participantes do convênio, as respectivas prestações de contas”, cabe destacar que a avença em questão foi celebrada entre o Ministério e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol).

30. Dessa forma, a conveniente era a referida entidade e a ela cabia a execução do ajuste e a apresentação da respectiva prestação de contas. Muito embora o objeto envolvesse diversas localidades do Estado do Amazonas, que seriam beneficiadas pela instalação de “salas para telemedicina e telecentro” nas dependências da Universidade Federal do Amazonas, o convênio não guardava qualquer relação com as respectivas prefeituras municipais.

31. De acordo com o responsável, os documentos acostados à peça 39, p. 8 e 10, demonstrariam sua preocupação em dar cumprimento ao Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara.

32. Os referidos documentos consistem em resposta dada pelo responsável a um correio eletrônico enviado por um de seus subordinados, em 9/4/2010, endereçado aos servidores da CGPE/MC, na qual são listados diversos assuntos que “são prioridade do nosso Coordenador que precisam ser tratados com a maior brevidade possível”, em razão do que era convocada uma reunião pelo Sr. Alex Rabello.

33. Da relação de “prioridades” constava, dentre outras, a “programação de visitas aos Telecentros que possuem o Telemedicina”, no Amazonas, sem que haja qualquer menção à necessidade de fiscalizar a execução do objeto ou a regular utilização dos recursos repassados à Unisol. Tampouco é feita qualquer referência ao cumprimento da determinação do TCU.

34. Cinco dias depois, o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, que recebera a convocação por cópia, manifestou-se aos integrantes da equipe da CGPE/MC sobre os diversos assuntos abordados em termos concisos: “Quero uma proposta definitiva para análise quando do meu retorno dos Estados Unidos” (peça 39, p. 8 e repetida à p. 10, grifou-se).

35. Conquanto ora afirme que o assunto era objeto de sua preocupação à época, cabe observar que o prazo para que fosse concluída a avaliação final sobre a prestação de contas do Convênio MC 8/2006, determinada pelo TCU, já havia vencido há mais de três meses.

36. Ademais, o responsável alega que, em razão dessa preocupação, teria solicitado à CGU que incluísse o aludido ajuste em suas fiscalizações. Ocorre que essa informação carece de comprovação e tampouco de compromisso daquela Controladoria em atender ao pedido. Cabe assinalar que a responsabilidade primária de fiscalização da avença era da concedente, conforme prevê o artigo 23 da Instrução Normativa STN 1/1997 e assim fixado nos termos do instrumento firmado.

37. Não obstante, ainda que tal pedido informal à CGU possa ter ocorrido, a solicitação em nada afastaria a obrigação do responsável, na condição “Coordenador-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais/MC” e “responsável pelo programa Inclusão Digital”, de dar cumprimento à determinação do TCU.

38. Ainda a respeito da “preocupação” demonstrada pelo responsável, a documentação acostada à peça 39, p. 9, folha 10, constitui-se de simples declaração firmada por alguns servidores lotados na CGPE, subordinados ao responsável à época dos fatos, na qual afirmam que o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva:

(...) comentava em sala de serviço que o deslocamento de equipes deste Ministério para fins de fiscalização do Convênio nº 008/2006, firmado entre a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões - UNISOL, processo nº 53000. 088359/2006-61 e esta pasta, não iria ocorrer porque seria oneroso e o Ministério das Comunicações não dispunha de recursos a época.

39. Tal declaração somente permite comprovar, com as devidas vênias, que o responsável teria feito tais comentários, mas não comprova a existência de restrições orçamentárias ou de diretrizes superiores que impediriam o deslocamento ao Amazonas de equipes de fiscalização do Ministério, caso tal procedimento fosse, de fato, necessário.

40. Se houvesse tais restrições na ocasião, não seria difícil ao responsável obter a devida comprovação pelas vias administrativas regulares, quais sejam, a obtenção de cópias de portarias, despachos, ou mesmo simples comunicações, ainda que por correio eletrônico, das esferas superiores de decisão do Ministério. Caso tais diretrizes não tenham sido formalizadas, ainda assim poderia o responsável tentar obter a confirmação de suas alegações diretamente junto ao Secretário Executivo à época dos fatos, em lugar de obter junto a terceiros a confirmação de decisões supostamente atribuídas a este.

41. Entretanto, a alegação do responsável de que “não dispunha de recursos para custear os atos necessários à fiscalização no local (viagens)”, e mesmo os seus comentários nesse teor, feitos aos servidores da CGPE, colidem com a realidade dos fatos, conforme expostos a seguir.

42. Durante os exercícios de 2009 e 2010, o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva e sua substituta, Sra. Meiry Miotti Fonseca, receberam diárias de viagens relativas a trinta e três eventos que envolveram o deslocamento para fora da sede do Ministério (peça 41, p. 1-3 e 5).

43. Conforme se verifica em relatórios extraídos do Portal da Transparência, os gastos executados pelo Ministério das Comunicações com o pagamento de diárias, em 2010, registram um acréscimo de 34,44% em relação aos gastos executados em 2009. Em valores absolutos, o

Ministério executou despesas com diárias em valor superior a R\$ 1,08 milhão em 2010 (peça 41, p. 1-3 e 5).

44. Ademais, quando se manifestou, em 14/4/2010, em resposta ao correio eletrônico no qual seu subordinado mencionava a “programação de visitas aos Telecentros que possuem o Telemedicina”, no Amazonas, o próprio Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva estava em vias de partir em viagem a serviço aos EUA, onde permaneceu no período de 16 a 27/4/2010 a expensas do Ministério (peça 41, p. 4).

45. Assim, a alegação do responsável de que o órgão não dispunha de recursos para a realização de viagens a serviço deve ser considerada improcedente.

46. Com relação à inclusão da Unisol como inadimplente no Siafi e às reiteradas vezes em que o responsável solicitou a prestação de contas à conveniente, cabe informar que o § 2º-A do artigo 31 da Instrução Normativa STN 1/1997 dispõe que, ante o atraso da conveniente em apresentar a prestação de contas final, a concedente se obriga à imediata instauração de tomada de contas especial.

47. No que se refere à alegação do responsável de que providenciou a inclusão da entidade, “por mais de uma vez”, no cadastro de inadimplentes do Siafi, cabe, por oportuno, transcrever o seguinte excerto da instrução precedente (peça 31):

21. Em 8/12/2008, por meio do Ofício 3937/2008-CGPE/SE/MC (peça 23, p. 75-76), a unidade gestora do convênio solicitou a devolução integral dos recursos repassados, tendo em vista que nenhum resultado havia sido apresentado. Em 13/1/2009, a Unisol foi registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) como inadimplente, mas, apesar da ausência de comprovação da execução do objeto, a restrição foi registrada apenas “por não apresentação de documentação complementar”.

48. Verifica-se, portanto, que houve solicitação de inclusão da Unisol no SIAFI, em 13/1/2009, “em razão do não atendimento da demanda constante no Ofício 3937/2008/CGPE/SE/MC, de 8 de dezembro de 2008” (peça 23, p. 77), por meio do qual fora solicitada a devolução integral dos recursos repassados.

49. No entanto, no mesmo despacho então proferido pela substituta do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, foi requerido que a inclusão da Unisol fosse processada apenas pela “não apresentação de documentação complementar” (idem), e não pelo fato de não haver ocorrido a devolução integral dos recursos repassados. 50. Não consta dos autos registro de qualquer outra providência, adotada durante o período de gestão do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, com a finalidade de inscrever a Unisol em situação de inadimplência.

51. Na realidade, conforme já apontado na instrução precedente, o Sr. Carlos Roberto Paiva, em 20/9/2010, proferiu despacho solicitando que a Unisol fosse retirada “da situação de inadimplente” no SIAFI, sob as seguintes alegações:

(...) encaminhou os documentos solicitados no Ofício 725/2010/CGPE/SE/MC, por meio dos Ofícios 860/2010, de 13/9/2010, e 867/2010, de 17/9/2010 (peça 23, p. 162, grifou-se).

52. Ocorre que a inclusão da entidade na situação de inadimplência fora motivada pelo não atendimento ao Ofício 3937/2008-CGPE/SE/MC, por meio do qual fora requisitado à conveniente a devolução integral dos recursos repassados (peça 41, p. 6).

53. Desconsiderando, portanto, a obrigação legal de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, em face da não devolução dos recursos em 2008, o responsável também veio a incorrer em uma série de equívocos subsequentes, já abordados na instrução anterior (peça 31), os quais se constituem em circunstâncias de conduta agravantes ao descumprimento do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara.

54. Primeiro, a de haver celebrado termo aditivo ao Convênio MC 8/2006 - SIAFI 590842, em meados de 2008, mesmo quando a Unisol não havia apresentado qualquer resultado da aplicação dos recursos federais recebidos e, tampouco, atendido à requisição da CGPE/MC, realizada em 18/2/2008, para que apresentasse prestação de contas parcial, nos termos da cláusula oitava do instrumento pactuado.

55. Ressalta-se que o referido aditamento, em que se prorrogou a vigência do ajuste em 359 dias, deu-se ao largo das recomendações da Consultoria Jurídica do Ministério, que indicavam preocupação crítica com a avença, uma vez que, decorrido mais de um ano desde a respectiva celebração, não havia indícios de execução do objeto pactuado. A Consultoria Jurídica havia então se manifestado nos seguintes termos:

(...) recomendo que seja efetuada uma rigorosa fiscalização sobre o Convênio nº 008/2006 e que, caso a Administração entenda por atender ao pleito do conveniente, a prorrogação do convênio se dê como medida de cautela para se evitar que o convênio seja extinto sem que se tenha cumprido o seu objeto, por um prazo mínimo, e não pelo prazo de 360 dias, conforme solicitado, apenas pelo prazo suficiente para que a Administração proceda à fiscalização da execução do objeto do convênio e que sejam sanadas as pendências apontadas pelo DESID (Parecer MC/CONJUR/MBH 1761 – 2.11/2008, de 29/7/2008 - peça 23, p. 68-71).

56. Segundo, quando, em 8/12/2008, o próprio responsável, possivelmente ao perceber a gravidade da situação, solicitou à Unisol a devolução integral dos recursos repassados, tendo em vista que nenhum resultado ainda havia sido apresentado.

57. No entanto, a requerida devolução não foi atendida pela conveniente e, ainda assim, o convênio transcorreu até o término de sua vigência sem a adoção de medidas mais incisivas por parte do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva.

58. Dessa forma, tendo em vista os equívocos passados, esperava-se que, ao menos em face do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara, o responsável agisse de forma mais rigorosa na fiscalização do convênio, de modo a cumprir os prazos estabelecidos para a análise conclusiva da prestação de contas final apresentada ou, diante da omissão da conveniente em prestar esclarecimentos ou enviar informações adicionais, instaurar tomada de contas especial.

59. Entretanto, o responsável, por entender necessária a realização de fiscalização *in loco*, não deu continuidade à análise conclusiva da prestação de contas do convênio.

60. Ainda que a fiscalização *in loco* fosse relevante para o exame mais apurado da execução do objeto do convênio, ela não era impositivo legal para a apreciação da prestação de contas.

61. Se havia retardamento da Unisol no encaminhamento dos documentos necessários, o responsável deveria, então, concluir pela instauração de tomada de contas especial, o que só foi aventado em 21/3/2011, já encerrada a gestão do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, quando a Coordenadora-Substituta da CGPE/MC entendeu pela impossibilidade da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos que foram disponibilizados através do Convênio MC 8/2006.

62. Cabe ressaltar, entretanto, que a referida tomada de contas especial ainda não havia sido instaurada quando da fiscalização realizada mediante a Portaria de Fiscalização 1352/2012, conforme mencionado na instrução anterior (peça 31, p. 7).

63. Assim, pelos fatos narrados anteriormente, resta clara a resistência do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva em adotar postura mais rigorosa contra a Unisol, como se houvesse obrigação de aprovar a prestação de contas por ela apresentada, a despeito de caber à conveniente a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, bem como ao responsável o dever de fiscalizá-los.

64. No tocante à trajetória do responsável no serviço público federal, conforme por ele mencionado no item 26 acima, cabe salientar que o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva já foi condenado pelo TCU ao pagamento de multa no âmbito do TC 015.126/2009-2 - Tomada de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações, exercício de 2008 (Acórdão TCU 6767/2011-2ª Câmara – itens 9.3, 9.4 e 9.4.2).

65. Em relação à conduta do responsável então avaliada, extrai-se do Relatório do mencionado feito a seguinte passagem de lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, na manifestação do Ministério Público junto ao TCU (TC 015.126/2009-2 – peça 15, p. 39):

Com relação ao Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, da mesma forma, não elidiu as graves irregularidades ocorridas na concessão de patrocínio ao evento InfoBrasil2008 TI & Telecom, a qual se deu em direta afronta à legislação pertinente, uma vez que foi realizada: sem prévia e tempestiva submissão do pleito à autorização da Secom/PR; sem informação sobre disponibilidade orçamentária; sem contrato formal, previamente submetido à Conjur, e sem prévia emissão de empenho. Evidenciou-se total informalidade no caso, a qual se mostra incompatível com as mais basilares normas de Direito Público.

66. O Ministro Relator José Jorge, por sua vez, assim manifestou-se em seu Voto:

41. Ainda que se reconheça a urgência e a premência com que determinados atos administrativos devem ser praticados, isso não permite que o gestor os faça ao completo arrepio da lei, sendo que, na espécie, restou demonstrado que o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva dispunha de tempo suficiente para o atendimento do pleito no seu correto processamento. Ao agir da forma que agiu assumiu para si a responsabilidade pela prática do ato irregular.

42. Assim, na forma proposta nos pareceres, as razões de justificativa desse gestor devem ser rejeitadas, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, registrando também que, em relação à sua pessoa, não há contas a julgar pelo fato de não figurar no rol de responsáveis (idem, p. 46).

67. Cabe observar que o responsável não ingressou com qualquer medida recursal em relação à apenação aplicada, havendo já operado o trânsito em julgado da decisão.

68. Também caberia mencionar que, no âmbito do Ministério das Comunicações, o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, em razão dos fatos tratados no processo administrativo MC 53000.018403/2011-32 – autorizar o início de prestação de serviços antes da celebração de contrato, respondeu a sindicância investigativa conduzida por “Comissão Permanente Disciplinar” (peça 29).

69. O referido procedimento restava inconcluso ao final da inspeção realizada no órgão.

70. Logo, diante do conjunto dos fatos ora descritos, resulta improcedente a afirmação do responsável, em relação à sua atuação no serviço público, a qual qualifica como “nunca tendo sido alvo de qualquer questionamento no particular”.

71. Entretanto, ainda que a trajetória funcional do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva fosse de fato irreparável, não cabe a esta Unidade Técnica avaliar o cometimento de atos irregulares em razão dos méritos passados da pessoa que os praticou, haja vista que a atuação do TCU requer um exame objetivo dos fatos tratados em cada processo.

72. Por fim, em relação à questão jurisprudencial apresentada, verifica-se que não há nexos com o caso concreto, porquanto ela aproveita à conveniente omissa em sua prestação de contas e não ao gestor da concedente omissa na atividade de fiscalização e ao dever de apreciação conclusiva de prestação de contas final de convênios, como mostra a situação em tela.

73. Diante do exposto, devem ser consideradas improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

74. Tendo em vista haver se caracterizado o descumprimento injustificado do item 1.5 do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara, em circunstâncias agravadas pela conduta do gestor nos fatos narrados nos itens 27 a 63 desta instrução, o que se reveste de gravidade suficiente para macular as contas do responsável, entende-se pela irregularidade das contas do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, com aplicação de multa.

75. Nesse particular, embora o fato gerador para a apenação seja o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à decisão do Tribunal, o que se enquadraria aos termos do artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, propõe-se aplicação da multa fundamentada no artigo 58, inciso I, da referida Lei, haja vista a proposta de julgamento pela irregularidade das contas do responsável.

76. Além disso, tendo em vista que os atos inquinados foram praticados no âmbito da CGPE/MC, unidade diretamente vinculada à Secretaria-Executiva daquela pasta e por esta supervisionada, entende-se pertinente que a irregularidade tratada nesta instrução seja objeto de ressalva às contas do Sr. Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira, Secretário-Executivo à época dos fatos.

77. Adicionalmente, tendo em vista que, até o momento, não foi possível comprovar a regular aplicação dos recursos repassados à Unisol na consecução do objeto do Convênio MC 8/2006 - SIAFI 590842, entende-se necessário, com fundamento no artigo 8º, § 1º, da Lei 8.443/1992, determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações que, no prazo de trinta dias, instaure tomada de contas especial com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, se for o caso, decorrente da celebração do Convênio MC 8/2006.

CONCLUSÃO

78. No que se refere ao mérito das contas, além da irregularidade tratada nesta instrução, pela qual se entende necessário adotar o encaminhamento sugerido nos itens 74 e 76 acima, devem-se destacar outras falhas mencionadas nas instruções anteriores (peças 17 e 31), as quais ensejam ressalvas às contas dos respectivos responsáveis.

79. Quanto às falhas identificadas no âmbito do Contrato 5/2010 – CGPE/SE/MC (peça 17, p. 12-14) e dos Termos de Cooperação MC-CNPq 2/2010 e MC-MEC 3/2010 (peça 31, p. 8-12), entende-se necessário que os atos praticados também constituam ressalva nas contas do Sr. Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira, Secretário-Executivo à época dos fatos. Embora tais atos tenham ocorrido no âmbito da CGPE/MC, competia à Secretaria-Executiva a atribuição de supervisioná-los.

80. A respeito do titular da CGPE/MC, considerando que já consta proposta pela irregularidade das contas do titular daquela unidade (vide item 73 desta instrução), considera-se dispensável a indicação de ressalvas quanto aos atos mencionados no parágrafo acima.

81. Com relação aos demais responsáveis arrolados neste processo, propõe-se julgar suas contas regulares.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Pelo exposto, e considerando as propostas já realizadas nas instruções anteriores (peças 17 e 31), propõe-se à consideração superior:

a) *rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, titular da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações no ano de 2010, CPF 027.748.282-87, e julgar irregulares suas contas, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, em face da gravidade dos fatos que envolveram o descumprimento pelo responsável do item 1.5 do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara;*

b) *aplicar multa, com fundamento no artigo 58, I, da Lei 8.443/1992, ao responsável mencionado acima;*

c) *julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira, Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações, no ano de 2010, pela irregularidade mencionada na alínea “a” acima, bem como pelas seguintes falhas constatadas no âmbito da CGPE/SE/MC, subunidade que se encontrava sob a direta supervisão do responsável:*

1. *ausência de estudos técnicos prévios, devidamente formalizados no processo, que embasassem o quantitativo adquirido no âmbito do Contrato 5/2010– CGPE/SE/MC;*

2. *inobservância às diretrizes da Comissão Gestora do SICONV, no tocante aos Termos de Cooperação MC-CNPq 2/2010 e MC-MEC 3/2010, em especial quanto à relação entre as partes, com a definição das obrigações da UG repassadora e da UG recebedora acerca da fiscalização do objeto, incluindo os períodos para acompanhamento, bem como o prazo para a apresentação da prestação de contas e o respectivo teor;*

d) *julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados neste processo de contas;*

e) *determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações que, no prazo de trinta dias, com fundamento no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1992, caso ainda não o tenha feito, instaure Tomada de Contas Especial com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente da celebração do Convênio MC 8/2006 - SIAFI 590842, sob pena de responsabilização solidária no débito que venha a ser apurado, caso esta deliberação não seja cumprida no prazo ora determinado;*

f) *recomendar à Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações que:*

1. *nos Termos de Cooperação por ela celebrados com entes da Administração Pública, acompanhe e controle os aspectos físicos, definindo objetivamente metas e resultados, com vistas a garantir o respectivo cumprimento e gerar informações gerenciais para futuras ações;*

2. *utilize, no planejamento de suas ações, ferramentas de gestão capazes de mitigar os riscos que prejudiquem o cumprimento das metas respectivamente estipuladas;*

g) *dar ciência à Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações que no exame destas contas foram constadas as seguintes impropriedades:*

1. *existência de lacunas de informação no Rol de Responsáveis nos campos relativos ao período de gestão dos cargos de Secretário Executivo, Subsecretário de Serviços Postais e de Chefe do Gabinete do Ministro;*

2. *inexistência de informação no Rol de Responsáveis sobre os membros do Conselho Gestor do Funttel e os respectivos períodos de gestão;*

3. *inexistência de declaração do contador responsável pelo Funttel, quanto à atualização dos registros contábeis relativos aos financiamentos provenientes dos recursos reembolsáveis repassados à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep);*
4. *inserção inadequada, no Relatório de Gestão, de quadros sem qualquer informação quantitativa, como pode ser exemplificado à peça 3, p. 131-143, destes autos;*
5. *ausência de estudos técnicos prévios, devidamente formalizados no processo, que embasassem o quantitativo adquirido no âmbito do Contrato 5/2010– CGPE/SE/MC;*
6. *transferência de recursos entre o Funttel e a Finep, na ordem de R\$ 50.000.000,00, sem a devida formalização do contrato de financiamento, e alterações na forma do repasse, ora por Nota de Movimentação de Crédito, ora por Ordem Bancária de Crédito;*
7. *transferência do valor de R\$ 17.909.370,00 à Finep, sem o prévio consentimento expresso do Conselho Gestor do Funttel, por meio de notas de movimentação de crédito amparadas nas Resoluções do CGF 63/2010 e 64/2010, que provisionaram à entidade o total de R\$ 46.063.107,00;*
8. *inobservância às diretrizes da Comissão Gestora do SICONV, no tocante aos Termos de Cooperação MC-CNPq 2/2010 e MC-MEC 3/2010, em especial quanto à relação entre as partes, com a definição das obrigações da UG repassadora e da UG recebedora acerca da fiscalização do objeto, incluindo os períodos para acompanhamento, bem como o prazo para a apresentação da prestação de contas e o respectivo teor;*
- h) *remeter cópia desta instrução, bem assim da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal a respeito, à Secex-AM, em face dos desdobramentos da determinação inserta no item 1.5 do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara.”*

3. O Ministério Público junto ao TCU, representando nos autos pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu da proposta de mérito formulada pela unidade técnica, manifestando-se nos seguintes termos (peça 45):

“(…)

Primeiramente, é preciso considerar que estão sob análise no presente processo os atos de gestão do Ministério das Comunicações praticados no exercício de 2010. Nesse sentido, as irregularidades cometidas em outros exercícios, a princípio, não devem servir de fundamento para a apreciação desta prestação de contas.

No caso concreto, o Ministério celebrou o Convênio n.º 8/2006 com a fundação Unisol em 27/3/2007, com vigência até 1/8/2008. Esse convênio foi prorrogado até 26/7/2009, a despeito de uma série de irregularidades previamente identificadas, como a inconsistência do plano de trabalho, a inexecução parcial do objeto e a existência de parecer da Consultoria Jurídica com ressalvas à referida prorrogação (Peça 23).

O prazo para a prestação de contas do convênio terminou, assim, em 24/9/2009, sendo que a conveniente apresentou a documentação em 7/10/2009. Nos termos da IN STN n.º 1/1997, a CGPE/MC teria 60 dias para se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas, ou seja, ainda no exercício de 2009.

Nessa linha de raciocínio, em que pese a demora do Ministério para apresentar o exame conclusivo da prestação de contas do convênio – fato que será tratado a seguir – tal falha não teve o condão de alterar os atos praticados durante a execução do convênio, os quais, estes sim, devem ser objeto de análise de mérito pelo TCU em sede de tomada de contas especial, avaliando-se a

responsabilidade solidária do Senhor Carlos Roberto Paiva da Silva por eventual prejuízo ao erário que possa ser constatado.

Com relação ao fundamento utilizado pela Unidade Técnica para propor a irregularidade das contas de 2010 do referido gestor – descumprimento do Acórdão n.º 5.902/2009 – 2.ª Câmara, registra-se que foi apresentada resposta à deliberação do Tribunal em 7/1/2010, portanto, dentro do prazo estipulado (Peça 23, p. 140).

Ainda que a documentação encaminhada não satisfizesse plenamente o comando do acórdão, esse aspecto foi amplamente tratado no âmbito do TC 017.137/2009-5, dentro do qual, após uma série de diligências, foi proferido o Acórdão n.º 3.612/2012 – 2.ª Câmara, transcrito a seguir:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno, e no art. 42 da Resolução TCU n.º 191/2006, quanto ao processo a seguir relacionado, em considerar concluído o monitoramento da determinação proferida no Acórdão n.º 5902/2009-TCU-2ª Câmara, ordenar o arquivamento dos presentes autos e encaminhar à Procuradoria-Geral de Justiça do Amazonas cópia desta deliberação e dos Relatórios de Fiscalização da Coordenação-Geral de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações, conforme proposto nos pareceres emitidos nos autos:

Como se percebe, não há nos autos daquele processo nenhuma menção ao descumprimento do Acórdão n.º 5.902/2009. Ao contrário, o Tribunal considerou concluído o monitoramento da referida deliberação, não podendo, no presente momento, pronunciar-se em sentido oposto, sob pena de violação à coisa julgada administrativa. Nessa mesma linha, considerando que as principais irregularidades reportadas pela Unidade Técnica sobre o Convênio n.º 8/2006 não contaminam o exercício de 2010, entende-se que as contas do Senhor Carlos Roberto Paiva da Silva podem ser julgadas regulares.

Em conformidade com esse entendimento, deve ser retirada a ressalva às contas do Senhor Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira, no que toca ao convênio em tela, permanecendo, no entanto, as demais ressalvas apostas pela Unidade Técnica.

Além disso, considerando que, mesmo após o monitoramento realizado pelo TCU, até o momento não foi emitida, pelo Ministério das Comunicações, a análise conclusiva a respeito do cumprimento do objeto do Convênio n.º 8/2006 e de eventuais irregularidades em sua execução/fiscalização, propõe-se fixar prazo para a instauração da competente tomada de contas especial, nos termos também sugeridos pela Unidade Técnica à Peça 42, p. 11, alínea “e”.

Em vista do exposto, com os acréscimos enunciados acima, esta representante do Ministério Público manifesta-se por acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Carlos Roberto Paiva da Silva e julgar regulares as suas contas. Na oportunidade, propõe que seja retirada a ressalva às contas do Senhor Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira, no que toca ao Convênio n.º 8/2006, mantendo-se as demais ressalvas, bem como as determinações e recomendações propostas pela Unidade Técnica.”

É o Relatório.