

TC 023.955/2009-2

Tipo: recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA.

Recorrentes: Marcus Robertson Scarpa (CPF 028.363.647-50) e Instituto Muito Especial (CNPJ 04.887.441/0001-08)

Advogados constituídos nos autos: José Augusto Rangel de Alckmin (OAB/DF 7.118); Lilian de Carvalho Gabriel (OAB/DF 31.335); Antônio Carlos de Almeida Castro (OAB/DF 4.107); Roberta Cristina Ribeiro de Castro Queiroz (OAB/DF 11.305) e outros - Procuração Peças 112 e 113.

Sumário: TCE. Convênio. Capacitação de famílias incluídas no PETI. Omissão na prestação de contas. Transferência da execução do convênio a Oscip – Instituto Muito Especial. Contas irregulares. Débito e multa. Documentação inidônea apresentada pela Oscip para comprovar das despesas. Ausência de nexos de causalidade. Legitimidade passiva dos recorrentes. A relação da Oscip's com o poder público não é contratual. Termo de Parceria é o instrumento adequado para as OSCIP's firmarem relacionamento com o Poder Público. Os convênios e os termos de parcerias estão submetidos ao regime de prestação de contas. Proporcionalidade no valor das multas aplicadas. Negativa de provimento aos Recursos de reconsideração. Manutenção do débito e da multa.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcus Robertson Scarpa e Instituto Muito Especial (peça 111), contra o contra o Acórdão 3762/2014-TCU-Primeira Câmara (peça 98), que deliberou nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 28, inciso II, e 57 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:
9.1 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c” e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Jomar Fernandes Pereira Filho;

9.2 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Marcus Robertson Scarpa;

9.3 - condenar Jomar Fernandes Pereira Filho, Marcus Robertson Scarpa e Muito Especial, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

DATA	VALOR (R\$)
26/1/2004	219.660,00
8/3/2004	219.660,00
20/4/2004	92.000,00

9.4 - aplicar a Jomar Fernandes Pereira Filho, Marcus Robertson Scarpa e Muito Especial, individualmente, multas no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5 - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6 - encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as medidas cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em nome de Jomar Fernandes Pereira Filho, ex-prefeito de Imperatriz/MA, em virtude da omissão na prestação de contas do Convênio nº 428/MAS/2003, firmado entre o extinto Ministério da Ação Social (MAS) e o referido município, para atendimento ao projeto de capacitação e geração de rendas às famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

2.1 Após a citação inicial, o ex-prefeito apresentou alegações de defesa, acompanhadas de documentação a título de prestação de contas. Os documentos, no entanto, se mostraram incapazes de elidir a omissão original, além de evidenciarem irregularidades na aplicação dos recursos federais transferidos à prefeitura. Entre essas irregularidades, destacou-se a realização de uma espécie de subconvênio com características de contrato, pelo qual a prefeitura repassou a terceiro, a Oscip Muito Especial, mediante o Convênio nº 2/2003 (peça 38, p. 17-20), o desenvolvimento das ações do Convênio nº 428/MAS/2003. Foi, então, realizada nova citação do ex-prefeito, solidariamente com a Muito Especial.

2.2 Todavia, a unidade técnica observou que o instituto, dada sua natureza jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), se iguala a entes federados, sendo aplicáveis os procedimentos previstos na Decisão Normativa nº 57/2004. Desse modo, como não se constatou desvio de finalidade, as irregularidades deveriam ser atribuídas também ao presidente da entidade, Marcus Robertson Scarpa, sendo necessário renovar a citação.

2.3 Promovidas as citações do ex-prefeito e do presidente da Muito Especial, Marcus Robertson Scarpa, apenas o primeiro apresentou defesa. Após analisá-la, a unidade técnica propôs, com pequena discordância do Ministério Público junto ao TCU apenas quanto ao valor do dano,

julgar irregulares as contas de ambos, com a condenação solidária ao recolhimento do débito e aplicação de multa aos dois responsáveis. O relator concordou com as propostas, com pequena ressalva quanto à responsabilização da entidade.

2.4 Nos termos do seu voto, o relator expôs que a prefeitura celebrou com a Muito Especial um convênio, com características de contrato, pelo qual repassou as atividades que teria que desenvolver em decorrência das obrigações assumidas com o Ministério da Assistência Social. A entidade, porém, possui atuação dirigida aos portadores de necessidades especiais, que não se coaduna com a finalidade do convênio original, voltada à capacitação e geração de renda a beneficiários do PETI.

2.5 Além disso, o ex-prefeito tenta se eximir de suas responsabilidades alegando ter transferido toda a execução do objeto do convênio firmado com o MAS à Muito Especial, e que lhe caberia pagar a quantia pactuada e fiscalizar a execução do objeto, o que teria sido feito. No entanto, o que se observa é a ocorrência de uma série de irregularidades, que põe em dúvida a própria realização dos cursos e impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre recursos recebidos e os valores aplicados.

2.6 Em relação aos treinamentos, as inconsistências são várias. Em grande parte deles, os relatórios informam a participação de alunos em número superior ao registrado nas listas de presença. Ademais, há inúmeros casos de alunos que, apesar de figurarem nas listas de frequência, não realizaram a avaliação do curso e listas de frequência sem assinatura.

2.7 Segundo o Relator, o gestor não comprovou que algumas avaliações foram feitas em grupo e assinadas apenas por um de seus membros, nem apresenta sequer indícios de que tenha havido o alegado extravio de parte das avaliações. Também não justifica a ausência das assinaturas dos participantes. Esse o conjunto de ocorrências que compõe um cenário que gerou sérios questionamentos sobre a efetividade das ações de capacitação e mesmo sobre o oferecimento de muitos cursos.

2.8 No que tange à comprovação das despesas, notou-se a ausência de notas fiscais relativas aos pagamentos feitos pela Prefeitura de Imperatriz/MA à Muito Especial. Houve realização de despesas estranhas ao plano de trabalho ou vedadas pela IN/STN nº 1/97, sem a identificação do número do convênio nos recibos, além de gastos constantes da relação de pagamentos sem qualquer documento comprobatório, ocorrências para as quais o gestor se limitou a alegar que, como não se tratou de uma execução direta, não caberia ao município apresentar explicações.

2.9 Em face dessas ocorrências, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito e multa.

2.10 Insatisfeitos, apresentaram recurso de reconsideração, requerendo a exoneração da responsabilidade de devolução das verbas referentes ao Convênio 428/MAS/2003.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 116, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 3762/2014-Primeira Câmara em relação aos recorrentes, conforme Despacho do Relator (peça 119).

MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso de finir se:

a) há legitimidade passiva dos recorrentes para figurarem no polo passivo desta tomada de contas especial;

b) os comprovantes de despesas apresentados pelo Instituto Muito Especial podem ser considerados prestação de contas dos recursos financeiros repassados e aptos a comprovar as despesas incorridas;

c) houve proporcionalidade no valor das multas aplicadas.

5. Da legitimidade passiva das OSCIP's para figurarem no polo passivo de tomada de contas especial.

5.1 Em síntese, alegam que é evidente a ilegitimidade passiva dos ora recorrentes, ou seja, da OSCIP e de seus dirigentes.

5.2 Nesse sentido, cita o Acórdão 94/2007 - Plenário da relatoria do eminente Ministro BENJAMIN ZYMLER no sentido de que "quando o particular não mantém vínculo com a Administração e também não atua como gestor público não há julgamento de suas contas, pois elas não existem. Só tem contas a prestar aquele a quem se confiou a gestão de recursos públicos, conforme disposto no mencionado parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988."

5.3 Concluem, assim, que os recorrentes são particulares e não mantêm vínculo com a Administração. Portanto, não estão obrigados a prestar contas.

Análise

5.4 Não assistem razão aos recorrentes.

5.5 Primeiro é necessário destacar a impossibilidade de as Oscip's estabelecerem vínculo com a Administração por outro instrumento que não seja o termo de parceria, conforme prevê a Lei 9.790/1999.

5.6 Conforme já destacado em diversos Acórdãos desta Corte, não merece prosperar a alegação de que os recorrentes são particulares e não mantêm vínculo com a Administração e que, por consequência, não estão obrigados a prestar contas, o que será demonstrado adiante.

5.7 É oportuno assinalar que o Acórdão TCU 746/2014 – TCU - Plenário adotou posição no sentido de que as organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, atuando nessa condição, não podem sequer participar de certames da Administração Pública Federal, posto que essa conduta implica ofensa à Lei 9.790/1999 (Lei das Oscip's), **que dispõe ser o Termo de Parceria o meio adequado de relacionamento entre elas e o Poder Público, conforme observa a seguir:**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. firmar entendimento no sentido de que é vedado às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, atuando nessa condição, participarem de processos licitatórios promovidos pela Administração Pública Federal;

(...)

5.8 Ademais, é da gênese da parceria, a que se refere a Lei das Oscip's, a cooperação em torno de objetivos de interesse comum dos partícipes, exatamente como ocorre com o instrumento de convênio. Não há propósito de ganho, o que exclui, por consequência, a hipótese de relação típica de natureza contratual em que o pacto seja negócio de natureza patrimonial. De igual modo, no Termo de Parceria deve estar presente o interesse recíproco e o objetivo de mútua cooperação, o que se opõe ao objetivo do contrato, que apresenta interesses opostos e preços a serem pagos em contraprestação do serviço executados.

5.9 Não sendo contrato, as relações firmadas por meio do termo de parceria serão reguladas por regime jurídico próprio, que inclui, dentre outras obrigações, o dever de prestar contas e submissão a controles específicos.

5.10 Essa é a disciplina imposta pelo art. 11 da Lei das Oscip's que prevê que “a execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público”, sendo que os resultados atingidos deverão ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (§ 1º do art. 11), encaminhando a comissão à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida (§ 2º do art. 11).

5.11 Conforme dispõe o art. 12 do Decreto 3.100/1999, para efeito do disposto no § 2º, inciso V, do art. 10 da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria a comprovação, perante o órgão estatal parceiro, da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria. Então, fica claro que o dever de prestar contas inclui a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos financeiros e o adimplemento do ajuste pactuado.

5.12 Precisamente no caso em exame, a Prefeitura Municipal de Imperatriz firmou com o Instituto Muito Especial o Termo de Convênio nº 002/2003, cujo objeto era o desenvolvimento de ações constante do Termo de Compromisso 428/MAS12003 — CAPACITAÇÃO E GERAÇÃO DE RENDA DAS FAMÍLIAS DO PETI.

5.13 Ora, os convênios e os termos de parceria, no que se referem à natureza jurídica e a obrigação de prestar contas são muito semelhantes. Não há diferenças em sua essência. Portanto, não cabe a alegação de ilegitimidade passiva, ante o pressuposto de serem entes privados, posto que ao firmarem convênio ou termos de parceria, os agentes parceiros assumem a condição de gestores de recursos públicos.

6. Dos comprovantes de despesas apresentados pelo instituto Muito Especial e a possível exclusão do débito.

6.1 Esclarecem que o referido Plano de Trabalho estabeleceu sucintamente o cronograma de execução, do qual consta a capacitação de 200 pessoas no prazo de 10 meses.

6.2 A Prefeitura de Imperatriz detalhou, ainda, o Projeto de Capacitação e Geração de Renda, estabelecendo metas quantitativas e produtivas:

IV- METAS

A - QUANTITATIVAS

- Serão contempladas 100 famílias que participam do PETI, em Imperatriz-MA;
- Promover 5 modalidades de cursos, capacitando aproximadamente 200 pessoas.

B — PRODUTIVAS

Serão priorizados cursos nas áreas de Serigrafia, Jardinagem e Paisagismo, Higiene e Beleza, Corte e Costura e Digitalização, observando-se a vocação produtiva de cada localidade e demandas do mercado. — grifou-se.

6.3 Segundo alegam, consta do Projeto também os gastos previstos com material de consumo, material de divulgação, serviços de terceiros, passagens e diárias e a contrapartida da Prefeitura, a qual foi absorvida pelo recorrente.

6.4 Incumbia aos recorrentes a capacitação de aproximadamente 200 pessoas nas áreas mencionadas, mediante a remuneração estabelecida e detalhada no Projeto de Capacitação e Geração de Renda.

6.5 Tiveram 2 (dois) módulos, isto é, duas turmas, donde o número total de pessoas treinadas foi o resultado da soma dos participantes de cada módulo.

6.6 Esclarecem que após anos (10 anos) desde a realização do curso de capacitação, muitos documentos se perderam, mas mesmo assim é possível provar-se, documentalmente, o treinamento de mais do que 200 pessoas.

6.7 Especificamente quanto à movimentação dos recursos, ressaltam que houve diversas transferências de recursos via depósito em conta de pessoas físicas/jurídicas ligadas à Muito Especial para pagamentos de despesas não relacionadas ao objeto do Convênio 2/2003, mas que tais valores eram inexpressivos, valendo menção ao princípio da insignificância, ante a dimensão econômica e social do Projeto examinado.

6.8 Acrescenta que as despesas relacionadas — em sua expressiva maioria — têm relação com viagens realizadas no interesse do Projeto e nele previstas na rubrica "Passagens e Diárias" (doc. 04).

6.9 Quanto aos depósitos em contas correntes em favor do próprio presidente da Muito Especial, Sr. Marcus Robertson Scarpa, no total de R\$ 17.957,70, e do tesoureiro da associação, Sr. Elsio Expedito Scarpa, no valor de R\$ 21.692,82, esclarecem que não havia nenhum impedimento legal, posto que eles eram coordenadores do curso e tinha expressa previsão do Projeto nesse sentido.

6.10 Por fim, esclarecem que não houve dano. Primeiro porque restou evidente que o objeto do projeto foi cumprido na integralidade, com o treinamento de mais de duas centenas de pessoas, mediante o oferecimento de vários cursos de capacitação. Segundo porque é "inequívoco o direito de a empresa contratada auferir contraprestação pelo serviço prestado (recebimento do preço avençado), mesmo em se tratando de contrato supostamente eivado de nulidade, uma vez que a devolução das quantias pagas por obra já executada implicaria no locupletamento indevido da Administração Pública, em frontal inobservância ao princípio da moralidade administrativa" - (REsp 662.924, Ministro LUIZ FUX).

Análise

6.11 O Instituto Muito Especial juntou aos autos documentação a título de prestação de contas do Termo de Convênio nº 002/2003 (Peças 16 a 35).

6.12 Não obstante, cabe reconhecer que a Documentação encaminhada pelo Instituto Muito Especial a título de prestação de contas é insuficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos.

6.13 Conforme demonstrado na instrução constante da Peça 94, há inconsistência quanto à assinatura do convênio, comprovação da execução física do objeto, bem como diversas irregularidades na documentação comprobatória das despesas, conforme trecho a seguir extraído da instrução constante da Peça 94, como segue:

100. As irregularidades a seguir relacionadas são da responsabilidade do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho:

- a) omissão na prestação de contas do convênio;
- b) falta de recolhimento do saldo remanescente no valor de R\$ 828,00;
- c) definição ampla, vaga e insuficiente do objeto do termo de convênio;
- d) realização de espécie de subconvênio com características de contrato, pelo qual a prefeitura repassou a terceiro, a Muito Especial, mediante Termo de Convênio 2/2003 o desenvolvimento das ações do Termo de Convênio 428/MAS/2003;

- e) transferência da obrigação de executar o objeto pactuado com o Ministério de Assistência Social (MAS) sem a prévia e devida licitação e sem anterior verificação da compatibilidade dos preços com os de mercado;
 - f) celebração dos dois ajustes no mesmo dia, em lugares diferentes e distantes entre si;
 - g) ausência de exame e aprovação do termo de convênio pela assessoria jurídica da administração;
 - h) celebração de convênio sem anterior elaboração de plano de trabalho;
 - i) não-publicação resumida de termo de convênio;
 - j) o Relatório do Cumprimento do Objeto não apresenta informações detalhadas sobre a execução do objeto pactuado, o atingimento dos objetivos, a meta alcançada, a população beneficiada, a avaliação da qualidade dos serviços prestados, a localização do projeto, o montante de recursos aplicados e a descrição do alcance social, nem foi referendado pelo conselho municipal de assistência social, conforme normas comunicadas ao gestor via Aviso/MAS/DGFNAS/CGOF 3/2004;
 - k) ausência do Relatório de Execução da Receita e Despesa evidenciando os recursos recebidos, a contrapartida aplicada, os rendimentos auferidos e o saldo; da Relação de Bens Adquiridos, tendo em vista o Termo de Entrega da Muito Especial à prefeitura de dez micros com teclados, mouses, estabilizadores, caixas de som e monitores e duas impressoras, e do demonstrativo de rendimentos; e
 - l) ausência da comprovação da utilização da contrapartida municipal no valor de R\$ 26.150,00, visto que consta da justificativa do responsável apenas a informação de que a mesma foi paga diretamente ao Instituto, não passando pela conta do convênio, em desatendimento à legislação, que determina o depósito da quantia na conta específica.
101. As irregularidades abaixo são de responsabilidade solidária do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho e do Sr. Marcus Robertson Scarpa:
- a) inconsistências entre o Relatório de Cumprimento do Objeto e a lista de frequência dos cursos de capacitação oferecidos pela Muito Especial;
 - b) as listas de frequências apresentadas pela Muito Especial não contem a assinatura dos participantes dos cursos, nem estão em papel timbrado da associação;
 - c) pessoas que, embora figurem nas listas de frequência aos eventos realizados, não responderam ao instrumento de avaliação do curso;
 - d) ausência das notas fiscais relativas ao recebimento dos recursos pela Muito Especial, repassados pela prefeitura de Imperatriz (MA) em 26/1/2004, 8/3/2004 e 20/4/2004, nos valores de R\$ 219.660,00, R\$ 219.660,00 e R\$ 92.000,00, correspondentes aos recursos recebidos do concedente (R\$ 523.000,00) acrescidos do resultado da aplicação no mercado financeiro (R\$ 9.148,00), à exceção do saldo de R\$ 828,00, conforme extratos;
 - e) os comprovantes de despesas apresentados não foram identificados com referência ao título e ao número do convênio firmado entre a Muito Especial e a prefeitura de Imperatriz (MA), conforme determina o art. 30 da IN/STN 1, de 1997;
 - f) documentos referentes a despesas não incluídas no plano de trabalho ou vedadas pela IN/STN 1, de 1997;
 - g) despesas inseridas na Relação de Pagamentos sem os correspondentes documentos comprobatórios;
 - h) pagamento indevido de despesas financeiras no valor de R\$ 3.326,57, desacompanhadas dos correspondentes extratos bancários e ou comprovantes de despesas;
 - i) comprovação de despesas com documentos inidôneos;
 - j) apresentação de notas fiscais com grafia igual ou outros sinais e aspectos coincidentes, não obstante tenham sido emitidas por pessoas jurídicas distintas;
 - k) uso de notas fiscais em ordem numérico-cronológica;
 - l) emissão de notas fiscais sequenciais pela empresa Educas Educadores Associados à Muito Especial, em intervalo de um mês;

- m) emissão de recibos sem a discriminação dos serviços executados pelos beneficiários, apenas com a informação de “serviços prestados no projeto de capacitação”;
- n) não entrega à prefeitura de Imperatriz (MA) pela Muito Especial dos materiais e equipamentos adquiridos para as aulas dos cursos de capacitação, como máquinas overlock e golaneira, cadeira de manicure, entre outros, adquiridos junto à S.M.L. de Sousa (CNPJ 01.330.016/0001-25) e J.N. Bertoldo Comércio e Representação – JB Móveis e Cosméticos (CNPJ 02.324.746/0001-86);
- o) fuga à licitação com aquisição direta de materiais/serviços, tendo em vista que, como administradora de recursos públicos, a Muito Especial estava obrigado a adquirir via licitação;
- p) falta de detalhamento/especificação dos serviços prestados pelas empresas contratadas pela Muito Especial para execução do Convênio 2/2003;
- q) transferência de recursos via depósito em conta de pessoas físicas/jurídicas ligadas à Muito Especial para pagamentos de despesas não relacionadas ao objeto do Convênio 2/2003; e
- r) indevidos depósitos em contas correntes: não são, a princípio, aceitáveis as transferências de recursos em favor do próprio presidente da Muito Especial, Sr. Marcus Robertson Scarpa, no total de R\$ 17.957,70, e do tesoureiro da associação, Sr. Elsio Expedito Scarpa, no valor de R\$ 21.692,82.

6.14 Porquanto, são graves as ocorrências assinaladas nos autos, pois há evidências que demonstram que a comprovação das despesas executadas pelo Muito Especial tem suporte em documentos inidôneos. Além disso, nota-se a ausência dos extratos bancários da conta específica utilizada para movimentar os recursos do Convênio firmado entre a Prefeitura de Imperatriz e o Instituto Muito Especial. Portanto, ainda que fosse superada a questão relativa aos comprovantes de despesas, restaria a ausência de comprovação do nexos.

6.15 A esse respeito, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o **nexo causal** entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 –TCU– 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado** (grifos acrescidos).

6.16 A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se o objeto do convênio foi executado (ou custeado) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

6.17 Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário.

6.18 Por fim, não cabe alegar que as OSCIP's não estão obrigadas a manter conta específicas e demonstrar o nexo entre as despesas e a movimentação financeira. Para que não haja dúvidas, cabe destacar, mais uma vez, o disposto do art. 12 do Decreto 3.100/1999, que afirmou que para efeito do disposto no § 2º, inciso V, do art. 10 da Lei nº 9.790, de 1999, entende-

se por prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria a comprovação, perante o órgão estatal parceiro, **da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria**. Então, conforme extrai da mencionada norma regulamentar, o dever de prestar contas a que se obriga as Oscip's e as Organizações Sociais inclui a obrigação de comprovar a correta aplicação dos recursos financeiros e o adimplemento do ajuste pactuado.

6.19 Embora o termo firmado entre o Instituto Muito Especial e a Prefeitura de Imperatriz tenha sido denominado de Convênio, as exigências à prestação de contas são semelhantes. Não há distinção relevante.

6.20 Desse modo, os documentos constantes do processo ((Peças 16 a 35 e 114) não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio.

7. Da proporcionalidade das multas aplicadas

7.1 Ressaltam que o Acórdão impôs aos recorrentes e ao ex-Prefeito Jomar Fernandes Pereira Filho, individualmente, multa de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) como fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno.

7.2 Alegam que o valor, com todas as vênias, é demasiado, visto que o total das multas somam R\$ 600.000,00, superando inclusive o próprio valor histórico do Convênio celebrado (R\$ 531.320,00).

7.3 Destacam que não há nenhuma razão para sustentar a aplicação de multa em valores tão elevado, visto que os recorrentes agiram de boa-fé, cumpriram o pactuado ao executar todos os serviços demandados pela Administração, treinaram mais de duas centenas de pessoas.

7.4 Por essa razão, concluem pela insubsistência das multas aplicadas.

Análise

7.5 Não assistem razão aos recorrentes. Conforme dispõe o art. 57 da Lei 8.443/1992, “quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.”

7.6 Como vê, o limite imposto pelo art. 57 da mencionada Lei é 100% do valor atualizado do débito. Ora, os recorrentes estão comparando o total das multas com o valor histórico do débito. Portanto, não lhes assiste razão nesse sentido, pois o valor atualizado é bem superior, ou seja, o “valor total da dívida atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora até 12/2/2015 corresponde a R\$ 1.903.406,48” – Peça 105, p. 1.

7.7 Ressalte-se que o limite legal estabelecido é para a multa individual e não para o conjunto das multas aplicadas.

7.8 Ademais, o Tribunal ao fixar o quanto da multa leva em conta a reprovabilidade da conduta. No caso, tem se um elenco de irregularidades graves, das quais cabe destacar a omissão no dever de prestar contas, bem como a apresentação de documentação inidônea a título de prestação de contas. Frise-se que essas condutas são altamente reprováveis, o que justifica os valores das multas aplicadas.

CONCLUSÃO

8.. Tanto os termos de parcerias, como os convênios estão submetidos ao regime de prestação de contas, posto que não são contratos administrativos.

8.1 As OSCIP's estão obrigadas a manter conta específicas e demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas e a movimentação financeira, exigência semelhante a execução de convênio.



8.2 O valor limite da multa imposta pelo art. 57 da Lei 8.443/1992 é de 100% do valor atualizado do débito. No caso, o valor atualizado do débito supera, em muito, o somatório dos valores individuais das multas. Portanto, não assiste razão aos recorrentes

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 32, inciso I, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos presentes recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes e demais interessados.

À consideração superior.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em 11/5/2016.

Antônio Pedro da Rocha

AUFC –Mat. 64-7