VOTO

Analisa-se Tomada de Contas Especial oriunda de conversão de processo Representação (TC 010.292/2009-0, em apenso), determinada pelo Acórdão 1773/2013 – 1ª Câmara (peça 1, p. 01-02), em razão da ausência de comprovação do regular emprego da totalidade dos recursos federais repassados pela Prefeitura de Teixeira/PB ao Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico (Interset), durante o exercício de 2006, no âmbito dos seguintes programas da União:

Programa da União	Valores repassados ao Instituto Interset (R$)	Data
Programa Saúde da Família - PSF	57.497,30	10/5/2006
	57.617,30	1/6/2006
	52.546,32	3/7/2006
	60.488,44	31/7/2006
	58.525,28	1/9/2006
Programa Saúde para Todos - PSPT	11.492,40	19/5/2006
	11.492,40	21/6/2006
	153,93	28/6/2006
	9.962,44	10/8/2006
	2.077,16	20/9/2006
	9.593,96	20/9/2006
Programa de Educação de Jovens e Adultos - PEJA	2.805,76	22/5/2006
	2.925,40	30/6/2006
	9.382,14	3/7/2006
	2.925,40	3/7/2006
	7.544,68	31/8/2006
Programa de Ensino e Nutrição - PEN	8.972,34	22/5/2006
Programa de Estruturação da Vigilância Ambiental	4.093,13	30/5/2006
	3.995,81	10/5/2006
	4.093,13	3/7/2006
	3.848,71	3/7/2006
	3.848,71	6/9/2006
Total (R$)	385.882,14	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

Todos os repasses efetuados pela Prefeitura de Teixeira/PB ao Instituto Inteset foram instrumentalizados por meio de Termos de Parceria, tendo em vista a qualificação desse ente privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), segundo as regras estabelecidas pela Lei 9.790/1999 e pelo respectivo Decreto 3.100/1999.

Na relação jurídica estabelecida entre o Poder Público Municipal e a referida entidade, a Lei 9.790/1999 cuidou estabelecer as seguintes cláusulas essenciais que devem integrar o Termo de Parceria:

> *" Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.*
>
> *§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.*
>
> *§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:*
>
> *I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;*
>
> *II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;*
>
> *III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;*
>
> *IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;*
>
> *V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;*
>
> *VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria."*

Para o acompanhamento e fiscalização das ações realizadas pela entidade parceira, a Lei das Oscips previu o que se segue:

> *"Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária."

Ao regulamentar a prestação de contas dos recursos transferidos à Oscip bem como a forma de fiscalização das ações realizadas no âmbito do Termo de Parceria, o Decreto 3.100/1999 estabeleceu as condições abaixo descritas:

"*Art. 12. 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, mediante a apresentação dos seguintes documentos:*

I - relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - parecer e relatório de auditoria, nos casos previstos no art. 19; e

IV - entrega do extrato da execução física e financeira estabelecido no art. 18.

(...)

Art. 14. A liberação de recursos financeiros necessários à execução do Termo de Parceria far-se-á em conta bancária específica, a ser aberta em banco a ser indicado pelo órgão estatal parceiro.

(...)

Art. 18. O extrato da execução física e financeira, referido no art. 10, § 2º, inciso VI, da Lei nº 9.790, de 1999, deverá ser preenchido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e publicado na imprensa oficial da área de abrangência do projeto, no prazo máximo de sessenta dias após o término de cada exercício financeiro, de acordo com o modelo constante do Anexo II deste Decreto.

Art. 19. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria, de acordo com a alínea "c", inciso VII, do art. 4º da Lei nº 9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)."

(...)

Art. 20. A comissão de avaliação de que trata o art. 11, § 1º, da Lei nº 9.790, de 1999, deverá ser composta por dois membros do respectivo Poder Executivo, um da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver.

Parágrafo único. Competirá à comissão de avaliação monitorar a execução do Termo de Parceria."

Importa frisar que as prescrições legais e regulamentares especificamente destinadas a regrar as relações jurídicas estabelecidas entre o Poder Público e as Oscips não excluem a observação de outras exigências inerentes ao regime público da prestação de contas. No caso vertente, incide o impositivo constitucional inscrito no parágrafo único do artigo 70 da Carta Republicana verbis:

" Art. 70.(...).

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"

Na mesma linha, segue o artigo 93 do Decreto-Lei 200/67:

"Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."

Nesse quadro jurídico, o regular emprego dos recursos públicos federais transferidos pela Prefeitura de Teixeira/PB à Oscip Interset, bem como o acompanhamento e a fiscalização empreendidos pelo Poder Público Municipal nas ações realizadas pela entidade parceria devem ser comprovados, não somente pelos instrumentos disponíveis na Lei 9.790/1999 e respectivo Decreto 3.100/1999, como por todos elementos probatórios que se fizerem necessários à demonstração da escorreita aplicação da despesa pública.

Nesse contexto, foi instaurada a Tomada de Contas Especial exatamente por não haver comprovação da origem dos recursos e da demonstração da regular despesa realizada pela Oscip Interset à conta dos aludidos programas federais.

Inicialmente, em cumprimento ao Acórdão nº 1773/2013-1ª Câmara, foi promovida citação da ex-prefeita do Município de Teixeira/PB, Rita Nunes Pereira (peças 6 e 17), do Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico – Interset (peças 7, 10, 32 e 33), e dos seus sócios, Filigônio Araújo de Oliveira (peças 8, 18, 32 e 33) e Alberto Fernando Moura de Matos (peças 9 e 12).

A organização Interset e um dos respectivos sócios, Filigônio Araújo de Oliveira, não atenderam ao chamamento aos autos, arcando, assim, com o ônus da revelia nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Por sua vez, as alegações de defesa anteriormente apresentadas por Rita Nunes Pereira (peças 20/27) e por Alberto Fernando Moura de Matos (peça 19) foram refutadas pela Secex/PB (peça 34), porquanto não haviam logrado demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos federais, a aplicação no objeto dos programas: Saúde da Família; Saúde para Todos; Educação de Jovens e Adultos; Ensino e Nutrição; e Estruturação da Vigilância Ambiental.

A proposta inicial da Unidade Técnica, endossada pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, foi a de julgar irregulares as contas dos responsáveis, condená-los ao ressarcimento de débito correspondente à integralidade dos recursos federais repassados pelos aludidos programas, no total de R$ 385.882,14 (em valores originais), e aplicar-lhes multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 (peça 34, p. 05-06; peça 36).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

Ocorre que a ex-Prefeita do Município de Teixeira/PB, Rita Nunes Pereira, enfeixou a esta TCE e aos autos da Representação (em apenso) extenso acervo probatório que entendi merecer exame mais acurado por parte deste Tribunal. Os documentos compreendem os seguintes elementos:

- notas de empenho relativas aos recursos transferidos à Oscip Interset;

- extratos bancários da conta vinculada aos termos de parceria firmados entre a Prefeitura de Teixeira/PB e a Oscip Interset, nos quais devem constar todos os recursos federais transferidos pelo ente municipal, e os dispêndios realizados no âmbito dos referidos acordos;

- instrumentos dos termos de parceria;

- recibos de pagamento efetuados pela Prefeitura de Texeira/PB, referentes às parcelas de recursos federais transferidos à Interset no âmbito de cada termo de parceria;

- relação de pagamentos efetuados pelo Instituto Interset a voluntários, a título de ressarcimento pelas despesas por eles incorridas na realização das ações previstas no âmbito de cada termo de parceria;

- cópia de cheques emitidos pela Prefeitura de Teixeira/PB, relativas às transferências realizadas ao Instituto Interset;

- extratos dos Relatórios de Execução Físico-Financeira referentes a cada Termo de Parceria;

- recibos de pagamentos efetuados pelo Instituto Interset a seus dirigentes;

- recibos de pagamentos efetuados pelo Instituto Interset a consultores no acompanhamento de atividades;

- notas fiscais relativas à aquisição de material e serviços;

- acordos de rescisão dos termos de parceria.

Diante de ampla gama de dados dispersos nos autos desta Tomada de Contas Especial e da Representação em apenso, determinei à Secretaria de Controle Externo na Paraíba que adotasse as seguintes medidas:

- verificação da existência de nexo causal entre os recursos federais transferidos pela Prefeitura de Teixeira/PB ao Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico (Interset), durante o exercício de 2006, e as aplicações de despesas no âmbito de cada termo de parceria, tendo por base as notas de empenho, os cheques emitidos, os extratos bancários, os recibos, as notas fiscais e demais comprovantes de dispêndios, sistematizando as informações em tabelas;

- análise das prestações de contas porventura apresentadas pelo Instituto Interset à Prefeitura de Teixeira/PB, em relação a cada Termo de Parceria, observadas as condições estabelecidas na Lei 9.790/1999 e no Decreto 3.100/1999. Caso os documentos da prestação de contas não estejam nos autos, deveria ainda ser realizada diligência à referida municipalidade, com cópia do ofício saneador aos responsáveis desta TCE, a fim de obter os elementos faltantes;

- diligência à Prefeitura de Teixeira/PB, com cópia do ofício saneador aos responsáveis desta TCE, a fim de apresentar toda documentação relativa à fiscalização e ao acompanhamento das ações realizadas no âmbito de cada Termo de Parceria firmado entre a municipalidade e a Oscip Instituto Interset, em 2006, contendo, especificamente, ato constitutivo da comissão de avaliação dos resultados, relatório conclusivo produzido pela referida comissão quanto aos resultados atingidos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

submetido ao Parceiro Público, e pronunciamento da autoridade municipal, nos termos da Lei 9.790/1999 e do Decreto 3.100/1999.

Adotadas as medidas saneadoras, a Unidade Técnica chegou às seguintes conclusões (peça 52):

- apesar de diligenciada, a Prefeitura de Teixeira/PB não trouxe ao autos documentação relativa à fiscalização e ao acompanhamento das ações realizadas no âmbito de cada Termo de Parceria firmado entre a municipalidade e a Oscip Instituto Interset, em 2006, constituídas de ato constitutivo da comissão de avaliação dos resultados, relatório conclusivo produzido pela referida comissão quanto aos resultados atingidos e pronunciamento da autoridade municipal, nos termos da Lei 9.790/1999 e do Decreto 3.100/1999;

- não obstante a ausência de informações acerca da fiscalização e do acompanhamento dos Termos de Parceria que, nos termos da legislação vigente, deveriam ter sido realizados, à época, pela Prefeitura de Teixeira/PB, foi examinada toda a documentação das despesas acostadas ao processo. Organizados os dados em tabelas, as quais integram o Relatório antecedente a este Voto, foram confrontados os recursos relativos a cada programa do Governo Federal com os respectivos comprovantes de despesa;

- do cotejo entre os recursos federais de cada programa e os respectivos comprovantes de despesas realizadas no âmbito dos Termos de Parceria, não foi demonstrada a aplicação dos seguintes dispêndios:

Programa	Fonte	Valor (R$)	Data de imputação do Débito
Programa Estruturação da Vigilância Ambiental – PEVA	Fundo Nacional de Saúde - FNS	6.305,39	20/09/2006
Programa Saúde para Todos –PSPT	Fundo Nacional de Saúde - FNS	27.055,87	20/09/2006
Programa Saúde da Família -PSF	Fundo Nacional de Saúde - FNS	45.013,31	20/09/2006
Programa Ensino e Nutrição -PEN	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	8.477,28	31/8/2006
Programa de Educação de Jovens e Adultos -PEJA.	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	13.707,89	31/8/2006

Observação: Valor atualizado do débito até 28/08/2014, de acordo com o Sistema Débito, disponível na página do TCU na internet: R$ 154,305,83.
(endereço: < https://contas.tcu.gov.br/debito/Web/Debito/CalculoDeDebito.faces>)

- tanto as defesas como as manifestações após as diligências, apresentadas por Rita Nunes Pereira e por Alberto Fernando Moura de Matos, não foram aptas a desconstituir as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica. Os principais argumentos alinhados pelos responsáveis foram:

Rita Nunes Pereira

. não caracterização de qualquer ingerência da responsável na realização das despesas e prestação de contas dos Termos de Parceria, cuja obrigação era exclusiva do Instituto Interset perante o Ministério da Justiça, nos termos da legislação de regência;

. não cabimento da responsabilização solidária da agente, porquanto não se locupletou das verbas públicas repassadas à Oscip;

. adoção das ações judiciais cabíveis, perante a Comarca de Teixeira/PB, diante da notícia de negativa do Instituto Interset em prestar contas ao órgão técnico do TCE/PB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

Alberto Fernando Moura de Matos

. imputação de débito pelo TCU contrária à deliberação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Acórdão APL-TC- 1034/08) que atestou a não comprovação da aplicação de apenas R$ 74.723,61(valor original);

. aplicação dos recursos federais na gestão dos programas previstos nos Termos de Parceria, celebrados entre a Prefeitura de Teixeira/PB e a Oscip Instituto Interset, conforme comprova o crédito dos valores repassados em conta corrente da entidade parceira, o pagamento de 20% dos recursos repassados para o Instituto Interset, e a emissão de cheques nominais para adimplemento de despesas;

. atribuição de responsabilidade pela direção das atividades do Interset ao Sr. Filogônio e não ao defendente, que não mais está vinculado àquela entidade desde 31/05/2010;

. ausência de locupletamento pessoal e desvio de recursos da União.

Assiste razão à Unidade Técnica.

O fato de os Termos de Parceria firmados entre a Prefeitura de Teixeira/PB e a organização Interset terem um caráter finalístico em que é descentralizada à entidade parceira a gestão e a execução de recursos federais de interesse público local, não exime a gestora municipal da obrigação constitucional de zelar pela correta aplicação da despesa e regular prestação de contas da verba da União confiada àquela unidade federativa.

Consoante já transcrito neste voto, *ex vi* do disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967, *"Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária"* ou mesmo *" Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."* Ao celebrar os Termos de Parceria com o Instituto Interset, no propósito de melhor gerenciar a aplicação de recursos oriundos de programas da União transferidos à municipalidade, a então dirigente municipal, Rita Nunes Pereira, assumiu, nos termos da Carta Magna e da Lei, a obrigação de zelar pelo fiel cumprimento do regular emprego da verba federal. Ao omitir-se nesse mister, atraiu para si a responsabilidade solidária pela não comprovação da regular aplicação da despesa pelo ente privado.

De mais a mais, dispõe o artigo 12 do Lei 9.790/1999:

> *"Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária."*

À toda evidência, a inércia da ex-gestora municipal, consistente na ausência de devido acompanhamento e fiscalização, bem como da não exigência de prestação de contas concorreu para a materialização do dano ao Erário federal pela não demonstração da escorreita aplicação dos recursos dos programas da União, repassados pela Prefeitura de Teixeira/PB ao Instituto Interset.

Assim, rejeito as alegações de defesa apresentadas por Rita Nunes Pereira.

De igual forma devem ser refutadas as alegações encartadas por Alberto Fernando Moura de Matos. A jurisdição autônoma e independente, assim como a competência do Tribunal de Contas da União acham-se claramente delineadas na Carta Constitucional, em seus artigos 70 e 71, e na Lei 8.443/1992. Logo, em nome do princípio da independência das instâncias, não vincula o julgamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.

desta E. Corte de Contas eventual deliberação de Tribunal de Contas Estadual sobre assunto da privativa alçada do TCU.

Ao contrário do que afirma o defendente, documentos constantes da Representação em apenso (peça 3, p. 32, 63, 73, 74, 79 e 61, do TC 010.292/2009-0) evidenciam que tanto Alberto Fernando de Moura Matos como Filigônio Araújo Pereira efetivamente geriam os programas objeto dos termos de parcerias firmados entre o Instituto Interset e o Município de Teixeira/PB. Portanto, não vejo como possa afastar-lhes a responsabilidade. Ademais, os referidos agentes não comprovaram a regular aplicação dos recursos federais no objeto dos programas da União.

Assim, uma vez não comprovada a boa fé objetiva dos responsáveis, julgo, desde logo, irregulares as contas de Rita Nunes Pereira, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92 c/c o artigo 202, § 6º do Regimento Interno, tendo em vista a ausência de comprovação da regular aplicação de parte dos recursos oriundos dos programas do Governo Federal, repassados pelo Município de Teixeira ao Instituto Interset.

Condeno Rita Nunes Pereira, solidariamente com o Instituto Interset e os Srs. Filigônio Araújo de Oliveira e Alberto Fernando Moura de Matos, ao pagamento das quantias cujas aplicações no objeto dos programas federais não foram comprovadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento do débito.

Aplico aos responsáveis sanção pecuniária individual prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor arbitro em:

Responsável	Valor da Sanção Pecuniária (R$)
Rita Nunes Pereira	30.000,00
Instituto Interset	30.000,00
Filigônio Araújo de Oliveira	20.000,00
Alberto Fernando Moura de Matos	20.000,00

Autorizo, desde já e com fulcro no artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não sejam atendidas as notificações no prazo regimental.

Por fim, remeto cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para ajuizamento das ações cabíveis.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de deliberação que ora submeto ao descortino deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 16 de setembro de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51721368.