

TC 015.319/2013-0

Apenso: 010.292/2009-0

Tipo: Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.

Entidade: Prefeitura Municipal de Teixeira - PB.

Recorrentes: Alberto Fernando Moura de Matos (054.495.024-00) e Rita Nunes Pereira (219.214.074-68).

Advogados: Ary Queiroz Percínio da Silva, OAB/PE 17.509 e Antônio Eudes Nunes da Costa Filho OAB/PB 16.683 (procuração à peça 15, p. 2 e peça 77).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos federais transferidos ao município. Irregularidade das contas. Débito e multa. Recursos de reconsideração. Não provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Alberto Fernando Moura de Matos, sócio do Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico – Interset (peça 76), e Rita Nunes Pereira, ex-prefeita municipal (peça 78), contra o Acórdão 5132/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 56), transcrito na íntegra abaixo:

9.1. considerar revéis, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o Instituto Interset e Filigônio Araújo de Oliveira;

9.2. 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, julgar irregulares as contas de Rita Nunes Pereira, em razão da ausência de comprovação da regular aplicação de parte dos recursos oriundos dos programas do Governo Federal repassados pela Prefeitura de Teixeira/PB ao Instituto Interset por intermédio de Termos de Parceria celebrados durante o exercício de 2006;

9.3. condenar Rita Nunes Pereira, solidariamente com Instituto Interset, Filigônio Araújo de Oliveira e Alberto Fernando Moura de Matos, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, abatendo-se eventual ressarcimento, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres indicados, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

Quantificação do débito:

a) Cofre para recolhimento: Fundo Nacional de Saúde;

Data de ocorrência Valor (R\$)

20/9/2006 6.305,39

20/9/2006 27.055,87

20/9/2006 45.013,31

b) Cofre para recolhimento: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

Data de ocorrência Valor (R\$)

31/8/2006 8.477,28

31/8/2006 13.707,89

9.4. aplicar sanção pecuniária individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 aos responsáveis abaixo indicados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor: Responsável Valor da Sanção Pecuniária (R\$) Rita Nunes Pereira 30.000,00 Instituto Intersect 30.000,00 Filigônio Araújo de Oliveira 20.000,00 Alberto Fernando Moura de Matos 20.000,00;

9.5. com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida as notificações;

9.6. remeter 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.

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial é oriunda de conversão de processo Representação (TC 010.292/2009-0, em apenso), determinada pelo Acórdão 1773/2013-TCU-1ª Câmara (peça 1, p. 1/2), 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 (Intersect), durante o exercício de 2006, no âmbito dos seguintes programas da União:

Programa da União	Valores repassados ao Intersect (R\$)	Data
Programa Saúde da Família	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	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
	2.805,76	22/5/2006
	2.925,40	30/6/2006
	9.382,14	3/7/2006
	2.925,40	3/7/2006
Programa de Ensino e Nutrição	7.544,68	31/8/2006
	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	385.882,14	

3. Todos os repasses efetuados pela Prefeitura de Teixeira/PB ao Instituto Interset 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.

4. Inicialmente, 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).

5. A Interset e um dos respectivos sócios, Filigônio Araújo de Oliveira, não atenderam ao chamamento aos autos, arcando, assim, com o ônus da revelia.

6. Por sua vez, as alegações de defesa apresentadas por Rita Nunes Pereira (peças 20/27) e 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 e a aplicação no objeto dos programas.

7. A proposta inicial da unidade técnica, endossada pelo representante do Ministério Público/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 (peça 34, p. 5/6; peça 36).

8. Ocorre que Rita Nunes Pereira apresentou extenso acervo probatório, que o Relator *a quo* entendeu merecer exame mais acurado (peça 37). 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;
 - instrumentos dos termos de parceria;
 - recibo de pagamentos efetuados pela Prefeitura de Teixeira/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;
 - extrato dos Relatórios de Execução Físico-Financeira referentes a cada Termo de Parceria;
 - recibo de pagamentos efetuados pelo Instituto Interset a seus dirigentes;
 - recibo de pagamentos efetuados pela Interset a consultores no acompanhamento de atividades;
 - notas fiscais relativas à aquisição de material e serviços;
-

- acordos de rescisão dos termos de parceria.

9. Diante de ampla gama de dados dispersos nos autos, determinou-se à unidade técnica 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 (Interjet), 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 Interjet 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 Osipt Instituto Interjet, em 2006, contendo, especificamente, ato constitutivo da comissão de avaliação dos resultados, relatório conclusivo produzido pela referida comissão quanto aos resultados atingidos submetido ao Parceiro Público, e pronunciamento da autoridade municipal, nos termos da Lei 9.790/1999 e do Decreto 3.100/1999.

10. 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 Osipt Instituto Interjet, 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 integraram o acórdão recorrido, 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 do débito
Programa Estruturação da Vigilância			
Ambiental – PEVA	FNS	6.305,39	20/09/2006
Programa Saúde para Todos –PSPT	FNS	27.055,87	20/09/2006
Programa Saúde da Família -PSF	FNS	45.013,31	20/09/2006
Programa Ensino e Nutrição –PEN	FNDE	8.477,28	31/8/2006
Programa de Educação de Jovens e Adultos –PEJA	FNDE	13.707,89	31/8/2006

Atualização do débito até 28/08/2014: R\$ 154,305,83.

- 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.

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 a 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.

11. O Relator *a quo* acolheu, em seu voto, os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público/TCU, que culminou no Acórdão 5132/2014-TCU-1ª Câmara (peças 56 e 58).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. O Ministro Relator Benjamin Zymler admitiu os recursos (peça 89), atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 5132/2014-Primeira Câmara (peças 85 a 87).

EXAME TÉCNICO

13. Constitui objeto dos recursos definir se:

- houve a correta utilização da totalidade dos recursos federais repassados pelo município à Oscip, no âmbito dos programas da União, em 2006.

- há legitimidade passiva dos recorrentes.

Alberto Fernando Moura De Matos (ex-sócio da Interset)

14. O recorrente sustenta que:

(a) a imputação de débito pelo TCU, no acórdão recorrido, contraria à deliberação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Acórdão APL-TC- 1034/08), que atestou a comprovação de despesas no montante de R\$ 403.950,40 e a não comprovação da aplicação de R\$ 74.723,61. O TCU já havia reconhecido na peça de representação que o valor não confirmado foi de apenas R\$ 74.723,61 (peça 76, p. 1);

(b) “O programa de trabalho é parte integrante do Termo de Parceria, devendo necessariamente expressar os quesitos determinados pela Lei 9.790/99. E como se sabe, no plano de trabalho apresentado se prevê a administração, o que de logo justifica as diferenças que o corpo

técnico do Tribunal de Contas entende de forma precipitada como desvio” (peça 76, p.5);

(c) a decisão recorrida considerou unicamente o relatório preliminar do corpo técnico, sem a apreciação dos termos do regulamento interno da OSCIP, que disciplina as contratações e aquisições de bens feitos com recursos do Poder Público - Lei 9.790/99, art. 14 - (peça 76, p. 6);

(d) “Um ponto interessante a ser observado é que o relatório do Tribunal de Contas aduz que houve desvio de dinheiro, que houve atividade irregular e obtenção de lucros, contudo deixa de observar que toda OSCIP é criada para parceiras com os órgãos e jamais para ter lucro e tão pouco amargar prejuízos. Seus colaboradores recebem apenas pela prestação de determinados serviços a devida restituição de despesas, não é salário como aduz o relatório e a peça de acusação em diversas etapas. Como poderia uma OSCIP gerir os valores que lhe são repassados para o desenvolvimento do termo de parceria firmado sem que tenha despesas com o desenvolvimento desta atividade?” (peça 76, p. 6);

(e) todos os documentos da prestação de contas são de responsabilidade de Filogônio Oliveira (peça 76, p.1);

(f) o TCU não identificou o verdadeiro responsável (peça 76, p. 2);

(g) o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça entendem que é inepta a denúncia genérica que não individualiza a conduta do acusado em crimes societários, infringindo o princípio do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da dignidade da pessoa humana (peça 76, p. 6/7 e 9/16);

(h) “a descrição mínima da conduta fraudulenta deve estar presente na denúncia, até para permitir a concretização do princípio constitucional da ampla defesa” (peça 76, p. 9);

(i) “O Direito Penal veda a chamada responsabilidade sem culpa. Um determinado agente somente poderá ser responsabilizado penalmente se houver obrado com dolo ou culpa. Caso não esteja presente, no caso concreto, o elemento subjetivo, o dolo ou a culpa, o tipo penal não estará perfeito, pelo que não haverá crime algum... ...como identificar, no caso concreto, quem, dentro da empresa, laborou dolosamente, com o objetivo de sonegar tributos, causando ao mesmo tempo uma lesão ao Fisco e lucro para a empresa? Como identificar exatamente quem era o agente com poderes reais de atuação, com capacidade para tomar decisões estratégicas em matéria tributária?” (peça 76, p. 8);

(j) a sua responsabilização nos autos, baseada unicamente nos poderes gerenciais estabelecidos no contrato social da Oscip, é absurda e viola o princípio constitucional da culpabilidade (peça 76, p. 9);

(k) “Não há como se aceitar que alguém, pelo simples fato de ser sócio ou exercer atividade de administração, seja responsável pelo delito” e “o recorrente jamais teve poderes de decisão nas atividades da empresa em análise geradora de ditos débitos, apenas prestava seus serviços profissionais na forma contratada. Jamais delineou qualquer tipo de conduta ou mesmo atividade fim, sendo esta atividade exclusiva de seus dirigentes, de seu Presidente” (peça 76, p. 14 e 16/17).

Análise

14.1. O acórdão recorrido divergiu da conclusão obtida na decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que imputou débito no valor de R\$ 74.723,61 (Acórdão APL-TC- 1034/08 à peça 1, p. 8, TC 010.292/2009-0).

14.2. Quanto ao assunto, o voto condutor do Acórdão 5132/2014–TCU–1ª Câmara deixou assente que (peça 58, p. 7/8):

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

14.3. Portanto, o Tribunal não reconheceu o débito apurado pela Corte de Contas Estadual (R\$ 74.723,61).

14.4. Observa-se que, inicialmente, a unidade técnica havia proposto a citação dos responsáveis pelo débito de R\$ 82.068,75. Todavia, diante das novas informações levantadas, o Tribunal decidiu citá-los pela quantia de R\$ 547.243,22 (R\$ 498.221,82 + R\$49.021,40), como se depreende do item 1.8 do Acórdão 1773/2013-TCU-1ª Câmara (peças 59/61 e 66/68, do TC 010.292/2009-0).

14.5. Prosseguindo-se no feito e examinadas as alegações de defesa, o Tribunal decidiu que o montante do débito é aquele descrito no item 9.3 do Acórdão 5132/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 56).

14.6. Quanto à alegada despesa realizada com a administração, tem-se que o débito apurado nos autos decorreu da não comprovação das despesas relacionadas aos programas: PEVA, PSPT, PSF, PEN e PEJA, porquanto não se demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos federais e a aplicação no objeto dos programas.

14.7. Nesse sentido, segue o trecho da instrução da unidade técnica à peça 34, p. 4:

8.2. Sobre a impossibilidade de uma OSCIP gerir os valores que lhe são repassados para o desenvolvimento do termo de parceria firmado, sem que tenha despesas com o desenvolvimento desta atividade, viu-se que muitas despesas não poderiam ser aceitas, como a remuneração a seus dirigentes, em virtude do item 2.2, do Estatuto da Interset, vigente à época, vedar a remuneração, a qualquer título, dos mesmos. Somente em 25/6/2007, após alteração, com base na Lei 10.637/2007, e com registro no Cartório de Títulos, foi implantado o recebimento de tais valores. Entretanto, como, no caso, as despesas não foram devidamente identificadas, não carece aprofundamento deste ponto (destaques acrescidos)

14.8. Diversamente do que se alega, o Tribunal considerou, além dos pareceres da unidade técnica, o conjunto de elementos probatórios presentes nos autos. Assim, não socorre à defesa do recorrente alegar que o Tribunal desprezou, em seu exame, o regulamento interno de contratações da Oscip, o qual não consta dos autos. Também não lhe ampara afirmar que esta Corte aduziu a existência de desvio de dinheiro e de atividade irregular com obtenção de lucros.

14.9. Importa destacar que o fundamento para a responsabilização do recorrente foi a ausência de comprovação da correta aplicação dos recursos públicos recebidos pela Oscip, decorrente da ausência de prova documental da regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

14.10. De acordo com a Ata de 17.6.2010, o Conselho Fiscal da Interset declarou (peça 55, p. 5/7 do TC 010.292/2009-0):

Analisando as prestações de contas da Interset no período de 2006 a 2010, observamos que a gestão financeira dos programas objetos das parcerias, em todos os municípios, foi realizada pelo Vice-Presidente Alberto Fernando Moura de Matos, por delegação do Presidente. Diante de tais fatos, o Conselho Fiscal decidiu emitir parecer de regularidade à gestão financeira do Presidente Filogônio Araújo de Oliveira, bem como emitir certificado de irregularidade à gestão financeira do Sr. Alberto Fernando Moura de Matos, nos termos dos relatórios em anexo, nos quais são analisados os procedimentos considerados ilícitos que foram por ele adotados, fundamentando as falhas no Estatuto Social e no Regulamento internos de compra de bens e serviços, bem como na legislação em vigor. (destaques acrescidos)

14.11. O recorrente, na qualidade de vice-presidente da Oscip, tinha poderes de gestão financeira no instituto. Isto pode ser verificado nos recibos emitidos a favor do município, referentes aos recursos recebidos de programas da União no exercício de 2006, bem como nos termos de rescisão de parceria, todos assinados por Alberto Fernando Moura de Matos (peça 2, p. 192, 198 e 200; peça 3, p. 14, 19,

31, 45, 49/50, 57/58, 79, 82, 86, 170/171 e 180/181; peça 4, p. 45, 54/55, 74, 82/83, 91/104, 159 e 186 e peça 15, p. 2; do TC 010.292/2009-0).

14.12. Outra prova de gestão financeiro da Oscip está no cadastramento de senha do recorrente para efetuar transações financeiras do instituto à conta corrente 12.975-5, agência 1156-8 do Banco do Brasil (peça 19, p. 33 do TC 010.292/2009-0).

14.13. A responsabilização do recorrente não se ancorou na falta de prestação de contas, cuja atribuição era de Filogônio Oliveira, presidente da Oscip. Os elementos constantes dos autos demonstram que o recorrente geriu recursos, os quais não se comprovou a regularidade de sua aplicação, ante a ausência de documentação que demonstrasse a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

14.14. Não há que se falar em responsabilização objetiva ou responsabilidade sem culpa, pois, a responsabilização de administradores de recursos públicos perante este Tribunal, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segue a regra geral da responsabilidade civil. Trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador do recurso público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva.

14.15. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de segurança indeferido (destaques acrescentados).

14.16. Ainda que não configurada conduta dolosa, má-fé ou locupletamento do recorrente, a imputação de responsabilidade subjetiva ao recorrente fundamentou-se na incidência de hipóteses legais objetivas, com pressuposto de conduta culposa (culpa contra a legalidade), bastando o nexo entre a conduta comissiva do responsável e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com dano ao erário).

14.17. Quanto às decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, entende-se que não auxiliam à defesa do recorrente, porque tratam de denúncia genérica em crimes societários, situação que não amolda a este caso concreto.

14.18. Ademais, o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório foram devidamente assegurados ao recorrente nestes autos. O responsável foi regularmente citado, por meio da peça 9, que continha o ato impugnado, os dispositivos violados e o detalhamento do débito.

14.19. Destaca-se que a descrição da conduta do responsável, que posteriormente foi reprovada pelo TCU, consta do ofício citatório (peça 9, p. 1):

Ato impugnado: ausência de comprovação da regularidade da aplicação dos recursos oriundos dos programas do Governo Federal abaixo identificados, repassados à Interset, ante a ausência de documentação que demonstre a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

Dispositivos violados: Cláusula 5ª dos termos de parceria, art. 37 da Constituição Federal e art. 9º, I da Lei n.º 8.429/1992, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 876 do novo Código Civil (art. 964 do Código Civil de 1916).

14.20. Em seguida, Alberto Fernando Moura de Matos apresentou suas alegações de defesa (peça 19), que foram apreciadas no Acórdão 5132/2014-TCU-1ª Câmara (peça 56). Portanto, não há que se falar na violação ao direito de defesa ou do devido processo legal.

14.21. Desse modo, remanescem, tanto a irregularidade referente ao débito apurado, quanto a responsabilidade de Alberto Fernando Moura de Matos nestes autos.

Rita Nunes Pereira, ex-prefeita municipal

15. A recorrente sustenta sua ilegitimidade passiva, argumentando que:

(a) repassou todos os recursos à Oscip e não teve qualquer ingerência na realização das despesas. Assim, cabia exclusivamente à Oscip a comprovação dessas despesas (peça 78, p. 3);

(b) o dever de prestar contas ao TCU é da Oscip, pessoa jurídica de direito privado, a teor do art. 1º, inciso I, e do art. 5º, inciso I, da Lei 8.443/92 e da cláusula quinta do termo de parceria (peça 78, p. 4/5 e 9/10);

(c) não se pode substituir a titularidade da prestação de contas da Oscip pela pessoa do gestor municipal. Além disso, a Oscip tinha o dever de prestar contas à municipalidade, por analogia aos convênios, em que os prefeitos têm o dever de prestar contas à União (peça 78, p. 5/6);

(d) a Oscip não encaminhou toda a documentação à prefeitura municipal (peça 78, p. 4);

(e) caberia a responsabilização solidária da recorrente, caso fosse comprovado o locupletamento pessoal das verbas repassadas à Oscip, fato que não ocorreu (peça 78, p. 5);

(f) a recorrente acionou judicialmente a Oscip por meio de duas ações, quando foram constatadas as irregularidades pelo TCE/PB e em face da negativa da Oscip em remeter documentos à Corte Estadual (peça 78, p. 7/8):

- ação de exibição de documentos, visando a obtenção dos documentos mencionados no acórdão para integralizar a prestação de contas;

- ação de cobrança, visando a restituição dos recursos recebidos pela Oscip, indevidamente comprovados junto ao TCE.

(g) na ação de exibição de documentos, a Justiça Estadual assentou, liminarmente, a responsabilidade da Oscip pela ausência da prestação das contas (peça 78, p. 7/8);

(h) a recorrente realizou a rescisão unilateral com a Oscip, quando constatadas as supostas irregularidades na execução do termo de parceria, o que demonstra a sua boa-fé (peça 78, p. 7);

(i) a ex-gestora tomou todas as medidas cabíveis, inclusive judiciais, com vistas a apresentação de documentos e prestação de contas, cuja responsabilidade era da Oscip. Ainda, encaminhou todos os documentos recebidos pela prefeitura. Assim, a imputação de culpa "in elegendo e in vigilando" à recorrente é incabível (peça 78, p. 8/10);

(j) no Acórdão 487/2008-TCU-Plenário, esta Corte de Contas entendeu que, demonstrado o repasse das verbas, a responsabilidade de comprovar a aplicação regular é da pessoa jurídica que as recebeu (peça 78, p. 10/12);

(k) no Acórdão 1036/2008-TCU-Plenário, o Tribunal entendeu que a pessoa jurídica de direito privado, contratada pelo Poder Público, e, por imposição legal, está sujeita ao dever de prestar contas, bem como deve ser responsabilizada quando houver débito para com o Erário (peça 78, p. 12/14);

(l) em 30.5.2012, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba excluiu a responsabilidade do prefeito do município de Patos/PB na PCA 2007, processo que tratou de fatos análogos aos do presente processo - ausência de documentação da Oscip-Interset (peça 78, p. 14/15).

Análise

15.1. A responsabilização da recorrente se deu em razão da ausência de comprovação da regularidade da aplicação dos recursos oriundos dos programas do Governo Federal, repassados à Intersect, decorrente da ausência de prova documental da regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

15.2. Rita Nunes Pereira, na qualidade de prefeita municipal, deveria ter acompanhado a execução do objeto dos Termos de Parceria, a teor dos arts. 11 e 12 da Lei 9.790/1999:

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.

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.

15.3. Ocorre que a recorrente não apresentou a 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 Intersect, em 2006. Tais documentos deveriam conter, especificamente, ato constitutivo da comissão de avaliação dos resultados, relatório conclusivo produzido pela referida comissão quanto aos resultados atingidos submetido ao Parceiro Público, e pronunciamento da autoridade municipal, nos termos da Lei 9.790/1999 e do Decreto 3.100/1999.

15.4. Assim, a omissão da ex-gestora ante as irregularidades detectadas pelo Tribunal, ensejou a responsabilização solidária da recorrente.

15.5. Nesse sentido, declarou o Relator *a quo* (peça 58, p. 7):

O fato de os Termos de Parceria firmados entre a Prefeitura de Teixeira/PB e a organização Intersect 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 Intersect, 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 da 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 Intersect.
(destaques acrescidos)

15.6. Assim, os argumentos apresentados às letras (a) a (d) do item 15 desta instrução não merecem prosperar.

15.7. A solidariedade passiva da recorrente exsurgiu do disposto no artigo 12 da Lei 9.790/1999, do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967. Como já dito, anteriormente, ainda que não configurado o locupletamento da recorrente, a imputação de responsabilidade subjetiva fundamentou-se na incidência de hipóteses legais objetivas, com pressuposto de conduta culposa (culpa contra a legalidade), bastando o nexo entre a conduta omissiva da responsável e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com dano ao erário).

15.8. O fato de Rita Nunes Pereira ter ingressado com duas ações judiciais contra a Oscip (ação de exibição de documentos e ação de cobrança), bem como ter rescindido unilateralmente a parceria, não afasta a reprovação de sua conduta omissiva, delineada pela ausência de fiscalização e acompanhamento das ações realizadas no âmbito de cada Termo de Parceria.

15.9. No âmbito desta Corte, considera-se boa-fé do responsável quando tenha zelado por seguir as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do Direito, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio (v.g. Acórdão 1923/2011-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1921/2011-TCU-2ª Câmara, Acórdãos 621/2010, 2550/2008 e 1157/2008, todos do Plenário).

15.10. A alegação da existência de boa-fé na rescisão unilateral da parceria com a Oscip, não merece prosperar. A conduta esperada da gestora municipal era que tivesse agido tempestivamente, zelando e supervisionando as ações previstas em cada Termo de Parceria, fato que não foi demonstrado nestes autos.

15.11. Sustentar que o Juízo Estadual decidiu pela responsabilização da Oscip pela ausência da prestação das contas, no âmbito da ação de exibição de documentos, não altera o presente entendimento.

15.12. Ao considerar os motivos da responsabilização de Rita Nunes Pereira, expostos nos itens 15.1 a 15.5 desta instrução, as decisões (Acórdãos 487/2008 e 1036/2008, do Plenário desta Corte e a decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), ora acostadas pela recorrente, não são úteis à sua defesa.

15.13. Desse modo, as alegações recursais não merecem acolhimento.

CONCLUSÃO

16. Alberto Fernando Moura de Matos não conseguiu demonstrar a regular aplicação dos recursos oriundos dos programas do Governo Federal, identificados no item 9.3 do Acórdão 5132/2014-TCU-1ª Câmara.

17. A responsabilidade de Alberto Fernando Moura de Matos, gestor financeiro da Oscip, e de Rita Nunes Pereira, ex-prefeita municipal, remanesce nestes autos, em razão de terem concorrido para a não comprovação da regularidade na aplicação de recursos oriundos de programas do Governo Federal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise dos recursos de reconsideração apresentados por Alberto Fernando Moura de Matos e Rita Nunes Pereira contra o Acórdão 5132/2014-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos de reconsideração e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 11 de agosto de 2015.

(assinado eletronicamente)

Marcelo T. Karimata
AUFC – Mat. 6532-3