TC 011.033/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Brasil Ação Solidária - Brasol (Oscip).

Responsáveis: Luiz Fernandes da Rosa Júnior (CPF 481.395.216-04); Fernando César Fernandes da Rosa (CPF 812.067.126-00).

Advogado ou **Procurador**: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. Luiz Fernandes da Rosa Júnior e do Sr. Fernando César Fernandes da Rosa, respectivamente, presidente e diretor financeiro da Oscip Brasil Ação Solidária - Brasol em razão de impugnação total das despesas repassadas no âmbito do Convênio 473/2008 (Siafi 629877), celebrado com o Ministério do Turismo, que teve por objeto a realização do Arraial de Confins (MG), conforme Termo de Convênio (peça 1, p. 63-97) e Plano de Trabalho aprovado (peça 1, p. 13-25).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R$ 440.000,00 para a execução do objeto, dos quais R$ 400.000,00 seriam repassados pelo concedente e R$ 40.000,00 corresponderiam à contrapartida, para a execução do plano de trabalho abaixo:

Quadro 1: Plano de trabalho e de aplicação do Convênio 472/2008.

Especificação	Etapas	Recurso	Valor
Locação de palco	1.1	Concedente	18.900,00
Locação de sonorização e iluminação	1.2	Concedente	28.100,00
Locação de tendas	1.3 e 1.4	Concedente	23.000,00
Confecção de panfletos	1.5	Concedente	13.000,00
Confecção de cartazes	1.6	Concedente	12.000,00
Divulgação em outdoor	1.7	Concedente	9.000,00
Contratação de seguranças	1.8	Concedente	18.000,00
Locação de banheiros químicos	1.9	Concedente	18.000,00
Contratação de empresa especializada em lazer	1.10	Concedente	12.000,00
Contratação de shows musicais	1.11	Concedente	236.000,00
Locação de telão de 300"	1.12	Concedente	12.000,00
Locação de camarotes	1.13	Contrapartida	20.000,00
Locação de espaço físico	1.14	Contrapartida	20.000,00
Total →			**440.000,00**

Fonte: peça 1, p.17-23.

3. Os recursos foram empenhados no dia 12/6/2008, em favor da Oscip Brasil Ação Solidária, CNPJ 06.196.354/0001-30, doravante denominada Brasol, conforme nota de empenho 2008NE900540 (peça 1, p.29) e posteriormente foram repassados em única parcela, mediante a ordem bancária 2008OB900878, emitida em 15/8/2008 (peça 1, p.35).

4. Conforme extratos bancários, os recursos foram creditados na conta específica do Banco do Brasil, sob o número 7.710-0, agência 1615-2 no dia 19/8/2008 (peça 3, p.49). Nesse mesmo dia, os recursos foram transferidos para a conta 5.010790, agência 1230 do Banco Real. Não houve depósito de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

contrapartida na conta do convênio.

5. O ajuste vigeu no período de 12/6/2008 a 1/9/2008, e previa a apresentação da prestação de contas até trinta dias a contar do término da vigência, conforme cláusula quarta do termo do ajuste. Em razão do atraso na liberação dos recursos, a vigência foi prorrogada de ofício para o dia 4/11/2008, conforme previsto no § 1º dessa mesma cláusula. A comunicação da nova vigência ao convenente se deu por meio do Ofício 1529/2008/CGCV/SPOA, de 28/8/2008 (peça 1, p.105).

6. No entanto, como os responsáveis não apresentaram diversos documentos necessários para análise da prestação de contas, tais como extrato bancário do convênio, comprovante de pagamentos aos beneficiários, identificação das notas fiscais como sendo do convênio, entre outras irregularidades, a concedente determinou a instauração de tomada de contas especial.

7. O relatório do tomador de contas especial, Relatório de TCE 467/2014 (peça 1, p.305-313), elaborado em 16/9/2014, tendo por base as várias análises da execução física e financeira realizadas pelo concedente ao longo do período de 2009 a 2014, impugnou integralmente as despesas realizadas no âmbito do Convênio 473/2008, imputando débito no valor original de R$ 400.000,00 aos Srs. Luiz Fernandes da Rosa Junior e Fernando César Fernandes da Rosa.

8. Em Nota Técnica de Análise Financeira 0379/2014, datada em 9/7/2014 (peça 1, p. 263-267), a prestação de contas foi reprovada em virtude de a diligência efetuada anteriormente, por meio do Ofício 2185/2013/CGV/DGI (peça 1, p.187) não ter sido atendida ao solicitar documentos que eram

> imprescindíveis para realizar a análise financeira da prestação de contas, pois foi solicitado o comprovante dos pagamentos feitos aos beneficiários, justificativas acerca do processo de compra, as notas fiscais não estão identificadas com o número do convênio e não foi encaminhada cópia do extrato bancário da conta do convênio.

9. As diligências não atendidas pelo convenente constam da Nota Técnica de Reanálise Financeira 336/2013 datada de 14/6/2013 (peça 1, p.193-207).

10. O tomador de contas relata, ainda, que não houve fiscalização *in loco* do Ministério do Turismo, mas que para comprovar a realização do evento há uma declaração do Presidente da Brasol e outra do Presidente da Câmara Municipal de Confins, ambas com data de 24/6/2008 (peça 3, p.7-8), além de fotografias (com datas) dos shows, do palco e da rua de lazer, (peça 3, p.63-69, peça 4, p.1-5).

11. Na instrução anterior, o auditor responsável aduziu que (peça 12, p. 2)

> não há fotografias de todas as metas relacionadas no plano de trabalho, faltando as que comprovem a locação de tendas, contratação de seguranças, locações de banheiros químicos, telão de 300" e camarotes. Mesmo as fotos da rua de lazer não abarcam todas as atrações contidas na proposta da empresa vencedora, por exemplo, cama elástica, tobogã gigante, balão pula-pula, touro mecânico e oficina de artes temáticas.

12. Conforme nota de lançamento 2014NL000413, emitida em 19/9/2014, o responsável foi devidamente inscrito no Siafi (peça 1, p.321).

13. O processo foi então encaminhado ao controle interno, que no Relatório de Auditoria 311/2015, datado de 10/2/2015 (peça 1, p.343-349), encampa as conclusões do órgão instaurador, inserindo, no entanto, a Oscip Brasil Ação Solidária como responsável solidária juntamente com os arrolados na TCE, em razão das seguintes irregularidades:

> a) não comprovação da meta relacionada à divulgação em outdoor, no valor de R$ 9.000,00;
>
> b) não demonstração da regularidade do procedimento licitatório;
>
> c) não encaminhamento de cópia do regulamento interno da convenente que indique como seria realizada a licitação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

d) não apresentação dos contratos de exclusividade na contratação dos shows firmados entre artistas e representantes legais;

e) não apresentação dos recibos comprovando o recebimento do cachê pelos artistas;

f) não encaminhamento de cópia do contrato firmado com a empresa PHD Gráfica e Editora Ltda.;

g) Notas fiscais sem o atesto de recebimento dos serviços contratados e sem identificação do convênio;

h) não foram disponibilizadas cópias dos extratos bancários da conta corrente;

i) não foi comprovada a utilização da contrapartida no objeto do Convênio;

j) não foram encaminhadas cópias dos comprovantes de pagamentos realizados aos fornecedores.

14. Na mesma linha, tanto o Certificado de Auditoria 311/2015 quanto o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 311/2015 concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p.351-53). O pronunciamento ministerial atestou o conhecimento dessas conclusões (peça 1, p.359) e por meio do Ofício 411/2015/AECI/MTur, de 30/3/2015, o Assessor Especial de Controle Interno encaminhou a tomada de contas especial para a Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais (peça 1, p.1).

15. Ao analisar o processo, em instrução anterior, o auditor responsável separou as questões por itens de irregularidades (peça 12), conforme apontados pelo controle interno e relacionados no parágrafo 13. Algumas das irregularidades foram mantidas, outras foram removidas e algumas foram mantidas parcialmente.

16. É que, na visão do auditor, a prestação de contas do Convênio 473/2008, ainda que tenha sido acompanhada com as notas fiscais, não contém os elementos essenciais para se comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos, pois, os extratos bancários, ainda que movimentados em contra privada da convenente, não foram apresentados, o que impede saber quem foram os beneficiários dos pagamentos efetuados. Além disso, faltavam os comprovantes das transações bancárias por meio das quais os pagamentos foram efetuados.

17. *Ad hoc*, os princípios da economicidade, eficiência e publicidade não foram corretamente demonstrados, o que impede melhor análise quanto à boa e regular aplicação dos recursos. A despeito de não precisar seguir a lei geral de licitações, dos cinco princípios elencados no inciso I do art. 4º da lei 9.790/1999, aos quais o regulamento interno deveria atender, ao menos, três deles não foram atendidos (publicidade, economicidade e eficiência) pela Oscip nas aquisições com os recursos do convênio.

18. Desse modo, o auditor entendeu que havia responsabilidade solidária dos Srs. Luiz Fernandes da Rosa Júnior e Fernando César Fernandes da Rosa, e da Oscip Brasil Ação Solidária, razão pela qual propôs a citação para apresentarem alegações de defesa em relação às seguintes irregularidades:

I. Não comprovação da execução de três outdoors em relação à meta de divulgação, conforme exigido pela Cláusula 13ª do Termo de Convênio, § 2º, "g";

II. Não apresentação de comprovantes de recebimento do cachê pelos artistas, conforme exigência contida no Acórdão 96/2008-TCU/Plenário e na Nota Técnica 2531/GSNOR/SFC/CGU/PR;

III. Notas fiscais sem o atesto de recebimento dos serviços contratados, contrariando o art. 30 da IN-STN 1/1997 e o enunciado do Acórdão 185/2012-TCU/Plenário;

IV. Movimentação de recursos em conta não específica do convênio, contrariando o *caput* da Cláusula Sétima e § 2º, I do Termo de Convênio;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

V. Não foram disponibilizadas cópias dos extratos bancários da conta corrente em que os recursos, de fato, foram movimentados, contrariando previsão da Cláusula 13ª, § 2º, "a" do Termo de Convênio;

VI. Não foram encaminhadas cópias dos comprovantes dos pagamentos realizados aos fornecedores, contrariando previsão da Cláusula Sétima, §§ 1º e 2º, II do Termo de Convênio.

19. Por meio do despacho de peça 13, o responsável pela unidade técnica assentiu com a proposta de citação de responsável, determinando a feitura dos respectivos ofícios de citação:

a) à Brasil Ação Solidária, CNPJ 06.196.354/0001-30, na pessoa do seu representante legal, Roger Alexandre Ribeiro (Ofício 0698/2016 – TCU/Secex-MT, de 21/6/2016, peça 14);

b) ao Sr. Fernando César Fernandes da Rosa, CPF 812.067.126-00, diretor financeiro da Brasil Ação Solidária (Ofício 0697/2016 – TCU/Secex-MT, de 21/6/2016, peça 15);

c) ao Sr. Luiz Fernandes da Rosa Júnior, CPF 481.395.216-04, então presidente da Brasil Ação Solidária (Ofício 0696/2016 – TCU/Secex-MT, de 21/6/2016, peça 16).

20. O Sr. Luiz Fernandes não foi encontrado no endereço para o qual o ofício foi enviado (peça 17), tendo o mesmo ocorrido em relação ao ofício enviado ao Sr. Fernando César (peça 18). Já em relação à Oscip Brasil Ação Solidária, os correios informaram que o endereço existia, mas que a entidade havia se mudado (peça 19). Novos endereços dos responsáveis foram localizados pelo Serviço de Administração da Secex-MT (peça 20, 21 e 22) e, portanto, novos ofícios foram elaborados e enviados para os locais informados (peça 23, 24 e 25).

21. O Sr. Luiz Fernandes recebeu o Ofício 0782/2016 – TCU/Secex-MT em 15/7/2016 (peça 26) que era destinado ao Sr. Fernando César. Já o Ofício 0781/2016 – TCU/Secex-MT, destinado ao próprio Luiz Fernandes foi recebido por ele mesmo no mesmo dia (peça 27). Consta informações nos autos de que o Sr. Luiz Fernandes e o Sr. Fernando César são irmãos e moram no mesmo endereço (peça 21). Já o Ofício 0780/2016 – TCU/Secex-MT, encaminhado à Oscip, mais uma vez, não foi recebido no local indicado (peça 28).

22. Foi feita, então, a pesquisa do endereço do representante legal da Oscip, Sr. Rogério Alexandre Ribeiro (peça 29) e foi proposto que um novo ofício fosse encaminhado para o seu endereço (peça 30), mas, mais uma vez, não foi possível dar ciência à entidade (peça 31). Outro endereço foi encontrado e novo ofício foi elaborado (peça 33), mas o insucesso continuou (peça 35). Deste modo, foi feita a citação da entidade por edital (peça 32 e 34).

23. Não obstante, tanto a entidade como os dois responsáveis deixaram transcorrer o período para apresentação das alegações de defesa *in albis*, tornando-se, portanto, revéis.

EXAME TÉCNICO

Análise da possível dispensa da instauração de TCE

24. O art. 6º, II, da IN 71/2012 estabelece o prazo de dez anos para que se dê a ciência aos responsáveis dos fatos a eles imputados pela autoridade competente, a contar da provável ocorrência do fato gerador, para que se opere a possível dispensa de instauração da tomada de contas especial, em atendimento ao princípio jurídico da não-surpresa. Como os recursos foram empenhados no dia 12/6/2008 e posteriormente foram repassados em única parcela, mediante a ordem bancária 2008OB900878, emitida em 15/8/2008 (peça 1, p.35), tendo sido creditados na conta específica do Banco do Brasil, sob o número 7.710-0, agência 1615-2 no dia 19/8/2008 (peça 3, p.49), o prazo de dez anos previsto na norma ocorrerá apenas em 19/8/2018.

25. Cabe ressaltar que os responsáveis foram notificados do conteúdo da Nota Técnica de Reanálise 336/2013 por meio dos ofícios 4500, 4504/2013/CGCV/SPOA/SE/MTur, de 6/11/2013 (peça

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

1, p.209-211), para atenderem às solicitações da diligência. Também foi publicado no DOU do dia 12/12/2013 o Edital de Convocação 120/2013 para que os responsáveis regularizassem as pendências (peça 1, p.213).

26. Assim, tiveram os responsáveis prazo mais que suficiente para, se assim o desejassem, organizarem a prestação de contas em consonância com as diligências efetuadas pelo órgão concedente. Não obstante, ainda foram novamente notificados por meio dos ofícios 1500, 1501 e 1502/2014/CGCV/SPOA/SE/MTur, de 9/7/2014 (peça 1, p.255-261), inclusive, novo Edital de Convocação 32/2014 foi publicado no DOU em 15/8/2014 (peça 1, p.271).

27. Em meio às análises da prestação de contas, em 10/6/2014, o Tribunal publicou o Acórdão 2793/2014-TCU/1C (peça 1, p.219) em que foi determinado ao Mtur, entre outras coisas, que concluísse a análise da prestação de contas deste convênio e, caso verificada possível glosa de valores, instaurasse a devida tomada de contas especial. Em 15/9/2014, foi instaurada a tomada de contas especial (peça 1, p.273-275). Portanto, antes da fluência do prazo de dez anos previsto em norma, os responsáveis foram regularmente chamados a se manifestar nos autos, atendendo, dessa forma, ao princípio da não-surpresa.

Mérito das contas: dos efeitos da revelia

28. Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração, segundo solidificada jurisprudência desta Corte (Acórdão 7850/2016 – 2ª Câmara; Acórdão 7907/2014 – 1ª Câmara; Acórdão 8809/2016 – 2ª Câmara).

29. Assim, o não atendimento à citação, *de per si*, não implica o reconhecimento de dívida dos responsáveis ou de outras irregularidades que lhes possam ser imputadas, mas tão-somente que se deve dar prosseguimento ao processo, sem prejuízo de analisar os documentos constantes dos autos, a fim de se formular juízo de valor acerca da regularidade ou não das contas em análise.

30. Dessa forma, passa-se à análise dos documentos constantes dos autos.

Irregularidades apontadas

31. Os responsáveis foram citados pelas seguintes irregularidades na execução do convênio:

> I – Não comprovação da execução de três outdoors em relação à meta de divulgação, conforme exigido pela Cláusula 13ª do Termo de Convênio, § 2º, "g";
>
> II – Não apresentação de comprovantes de recebimento do cachê pelos artistas, conforme exigência contida no Acórdão 96/2008-TCU/Plenário e na Nota Técnica 2531/GSNOR/SFC/CGU/PR;
>
> III – Notas fiscais sem o atesto de recebimento dos serviços contratados, contrariando o art. 30 da IN-STN 1/1997 e o enunciado do Acórdão 185/2012-TCU/Plenário;
>
> IV – Movimentação de recursos em conta não específica do convênio, contrariando o *caput* da Cláusula Sétima e § 2º, I do Termo de Convênio;
>
> V – Não foram disponibilizadas cópias dos extratos bancários da conta corrente em que os recursos, de fato, foram movimentados, contrariando previsão da Cláusula 13ª, § 2º, "a" do Termo de Convênio;
>
> VI – Não foram encaminhadas cópias dos comprovantes dos pagamentos realizados aos fornecedores, contrariando previsão da Cláusula Sétima, §§ 1º e 2º, II do Termo de Convênio.

Item I - Não comprovação da meta relacionada à divulgação em outdoor, no valor de R$ 9.000,00

32. Na instrução anterior, o auditor informou que a divulgação em *outdoor*, constava, na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

verdade, do item 1.7 do convênio, abaixo relacionada:

Quadro 2: Notas fiscais referentes à meta 1.7 – divulgação em outdoor.

Empresa	Serviço	NF	Valor
PHD Gráfica e Editora Ltda.	Elaboração de arte final para 10 outdoors	001193	6.920,00
MidiaEX	Veiculação de 5 outdoors	000326	1.000,00
M Carvalho Editora e Comércio Ltda.	Aluguel e colagem de 4 cartazes em painéis de outdoor	000213	600,00
Ponto i Ivan e Ivanira Propaganda e Colagem de Outdoor	Divulgação e colagem de 3 outdoors	000223	480,00
Valor total			**9.000,00**

Fonte: peça 3, p.13/16/38/39.

33. Ainda de acordo com a instrução de peça 12, entendeu-se que

> apesar de haver nota fiscal de elaboração de arte final para 10 outdoors, as outras notas fiscais apresentadas dão conta de que foram veiculados 8 outdoors e efetuada a colagem de cartazes em apenas 7 outdoors.

34. Além disso, foi pontuado que a demonstração do gasto efetuado com a veiculação de outdoors não estaria coerente e que as fotografias existentes nos autos comprovam a veiculação de apenas sete das dez placas, apesar de apenas três endereços das fotos coincidirem com os endereços das notas fiscais (peça 10, p.7). Por esse motivo, o auditor entendeu que a constatação quanto à não comprovação da meta de divulgação em outdoor deve ser mantida, porém, apenas para três outdoors.

35. É que as fotografias dos outdoors com os endereços constam nos autos num total de 7 (sete) das 10 (dez) placas de 3x9m previstas no plano de trabalho e, de acordo com as notas fiscais apresentadas pelo convenente, a despesa total executada é idêntica à prevista no plano de trabalho, conforme ilustrado no quadro 2 acima. Não obstante, o auditor manteve a irregularidade e o débito integral.

Análise

36. À primeira análise, poder-se-ia estranhar o fato de o auditor ter mantido o débito integral relativamente à execução do convênio, mesmo com documentação comprobatória de que houve, pelo menos em relação à meta 1.7, em análise, a execução parcial das placas de publicidade.

37. Embora tal questão não tenha sido debatida na ocasião, há dois pontos a se considerar. Se a execução, ainda que parcial, tivesse se dado na parte finalística do convênio, e tivesse havido benefício para a sociedade da parcela executada, não haveria o que se discutir: o Tribunal deveria reconhecer a execução proporcional e reduzir o débito dos responsáveis.

38. Ocorre que a execução parcial ocorreu em atividades meio – a divulgação do evento em outdoor – e, esta atividade, por si só, não traz nenhum benefício à sociedade. É que, de fato, como se verá adiante, ainda nesta instrução, não há elementos suficientes nos autos para atestar a realização completa do objeto ajustado (ao menos com os recursos do convênio), salientando-se que essa indesejável situação resta ainda menos justificada, diante do não atendimento pelos responsáveis à citação deste Tribunal para que recolhessem o débito ou apresentassem alegações de defesa, acompanhadas de comprovantes da aplicação dos recursos.

39. Como se sabe, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela executada pode resultar na condenação dos responsáveis pelo valor total dos recursos federais repassados (Acórdão 4.712/2015 – 1ª Câmara, Acórdão 5.164/2014 – 2ª Câmara, e Acórdão 852/2015 – Plenário).

40. Logo, se não há comprovantes de execução do objeto principal (com recursos do convênio), conforme será visto a seguir, que era a realização dos shows artísticos, ainda que tenha sido executada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

parte da meta de divulgação, não é possível reduzir o montante devido, posto que a parte executada, por si só, é imprestável a qualquer benefício a sociedade.

Item II - Não apresentação dos recibos comprovando o recebimento do cachê pelos artistas

41. A Nota Técnica de Reanálise 336/2013, datada de 14/6/2013 (peça 1, p.193-207), solicitou os comprovantes de recebimento dos cachês pelos artistas que se apresentaram no evento, porém, conforme última análise efetuada pelo concedente, tais documentos não foram apresentados.

42. Na instrução anterior, o auditor responsável pontuou que

> A obrigação de apresentar os recibos dos cachês pagos aos artistas não constava do termo de convênio, porém, foi exigida do convenente com base no Acórdão 96/2008-TCU/Plenário e na Nota Técnica 2531/GSNOR/SFC/CGU/PR.
>
> (...)
>
> A inexistência dos recibos dos cachês impede melhor análise do montante pago à empresa TAMMA Produções no valor de R$ 236.000,00. Na falta de um paradigma para se aferir se o preço de mercado foi respeitado nesta contratação, o cálculo da média aritmética simples indica que os seis shows teriam valido, cada um, R$ 39.333,33.

43. É que, diferentemente de outros convênios firmados pelo MTur, neste foi especificado apenas o valor global das contratações, de modo que, apenas da leitura do plano de trabalho não é possível aferir se os princípios da economicidade e eficiência foram respeitados pela Oscip.

Análise

44. Tendo em vista que os responsáveis não apresentaram os comprovantes de recebimento dos cachês pelos artistas, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre a execução dos shows e os recursos do convênio. É possível que os shows tenham se realizado, de fato, mas sem a documentação fiscal adequada, não existe o liame causal necessário para reconhecer a despesa de R$ 236.000,00 como legítima e dentro do plano de trabalho do convênio.

45. Por exemplo, é possível que os artistas tenham recebido um valor menor do que este ou que tenham sido pagos por outra fonte e os recursos federais tenham sido utilizados em outra finalidade não explícita, razão pela qual, sem os recibos, é impossível estabelecer o nexo de causalidade para saber o que de fato ocorreu.

46. Assim, o débito deve ser mantido.

Item III - Notas fiscais sem o atesto de recebimento dos serviços contratados e sem identificação do convênio

47. Segundo a Nota Técnica de Reanálise 336/2013, datada de 14/6/2013 (peça 1, p.193-207), o convenente encaminhou cópia das notas fiscais, mas elas não continham o atesto de recebimento dos serviços e nem estavam identificadas com o número do convênio e, conforme última análise efetuada pela concedente, apesar de solicitadas, não foram encaminhadas notas fiscais com os detalhes faltantes.

48. O auditor responsável pela instrução anterior arguiu que

> Quanto ao atesto, nenhuma das notas fiscais ou recibos foram atestados pelo recebedor dos produtos ou serviços.
>
> (...)
>
> Consoante enunciado do Acórdão 185/2012-TCU/Plenário, 'os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções'.

Análise

49. A exigência de atesto no recebimento dos serviços e a necessidade de se identificar as notas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

com o número do convênio são formalidades aplicáveis às contratações realizadas por força do art. 30 da IN STN 1/1997. Em razão da revelia, não houve qualquer justificativa do convenente para a falha, porém, analisando as notas fiscais, vê-se que apenas os dois recibos, um no valor de R$ 20.000,00 (peça 3, p.57-58) e a Nota Fiscal 000326 (peça 3, p.39), no valor de R$ 1.000,00, não fazem menção expressa ao convênio. As outras notas fiscais contêm as informações do convênio: peça 3, p. 11, 13, 19, 34, 38

50. A constatação poderia ser mantida apenas para as duas notas em questão (peça 3, p. 57-58 e p. 39), portanto. No entanto, ainda que se mantenha a constatação e, em que pese o Tribunal ter jurisprudência firme no sentido de que a ausência de atesto caracteriza falta grave (Acórdão 1405/2011 – Plenário; Acórdão 5335/2011 – 1ª Câmara) passível de débito e multa, não parece razoável supor que os serviços não foram executados com base única e exclusivamente na falta de atesto e/ou inclusão do número do convênio na Nota Fiscal.

51. Dentro um universo grande de notas fiscais / recibos, apenas duas não possuíam a indicação do convênio, levando a crer que se trata de mero esquecimento ou falha meramente formal, e não uma atitude deliberada dos gestores do convênio – que pecaram em diversas outras situações – mas não há elementos de convicção de que tenham agido de maneira intencional neste caso.

52. Pode-se atribuir a falha ao esquecimento ou à falta de atenção aos detalhes, pois, se assim não o fosse, os gestores provavelmente teriam adotado a prática na maioria das notas fiscais e nas de valores mais altos, e não em duas de valor mediano. Não se afigura razoável, portanto, a glosa total dos serviços por essa falha que ocorreu de maneira esporádica e em recibos / notas de menor valor.

53. Quanto à ausência de atesto, de fato, não foi possível identificá-los nas notas, mas é preciso destacar que não foram fotocopiados os versos das notas, onde, em geral, os atestos são apostos. Assim, não é possível afirmar com certeza se os atestos não foram, de fato, apostos e, ainda que não tenham sido, seria necessária a existência de outros elementos para se formar a convicção de não execução destes serviços.

54. A falha, por si só, não deve ser considerada relevante, de forma isolada. Mas, como se verá adiante nesta instrução, há elementos de convicção que permitem a condenação em débito dos responsáveis, mas não por este motivo.

Item IV – Movimentação de recursos em conta não específica do convênio, contrariando o *caput* da Cláusula Sétima e § 2º, I do Termo de Convênio

Item V – Não foram disponibilizadas cópias dos extratos bancários da conta corrente movimentada.

55. Segundo a Nota Técnica de Reanálise 336/2013, datada de 14/6/2013 (peça 1, p.193-207), foram encaminhadas cópias dos extratos bancários da conta específica do período, desde o recebimento da parcela até o ultimo pagamento, evidenciando a ausência do depósito da contrapartida e a movimentação de recursos em conta divergente. Os recursos foram migrados da conta 7.710-0, agência 1615-2 do Banco do Brasil para a conta 5.010790, agência 1230 do Banco Real. Apesar de solicitados, os extratos da conta do Banco Real não foram disponibilizados.

Análise

56. Conforme cláusula sétima, os recursos transferidos teriam que ser mantidos em conta bancária específica, porém, foram transferidos para conta diversa. O convenente justificou que a liberação dos recursos só foi efetuada após a realização do evento, o qual aconteceu nos dias 20 a 22/6/2008, enquanto os recursos foram liberados no dia 19/8/2008, quase dois meses depois. Assim, a Oscip efetuou os pagamentos com recursos próprios para se ver reembolsada em momento posterior.

57. Na instrução de peça 12, o auditor demonstrou que essa informação não era totalmente verdadeira:

> A relação de pagamentos efetuados (peça 3, p.10) demonstra que dois dos pagamentos se deram após

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

> a data do crédito dos recursos federais, sendo um no valor de R$ 236.000,00 à TAMMA Produções, na data de 24/8/2008 e outro no valor de R$ 6.920,00, pagos à empresa PHD Gráfica e Editora Ltda, no dia 29/9/2008. Assim, 55,1% dos recursos não necessitariam migrar da conta específica para a conta privativa da Oscip.

58. Ademais, conforme previsto no caput da Cláusula Sétima e § 2º, I do termo de convênio, os recursos deveriam ser movimentados em conta específica:

> Cláusula Sétima: Os recursos transferidos pelo **CONCEDENTE** e os referentes à Contrapartida financeira serão, obrigatoriamente, mantidos em conta bancária especifica do Convênio e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei, em conformidade com o disposto no art. 10, do Decreto n 2 6.170/2007, atualizado, e no art. 50 da Portaria Interministerial nº 127/2008.
>
> Parágrafo 2º, I: movimentação da conta bancária específica deste Convênio;

59. Em relação a isso, o auditor informa que

> à exceção de um único pagamento no valor de R$ 1.000,00 (peça 3, p.40), para todos os pagamentos efetuados pela Oscip não se tem comprovante bancário da transação. Os extratos da conta do Banco Real em que foram os recursos movimentados não foram disponibilizados, o que impede a confrontação dos valores pagos com as empresas que prestaram os serviços. Mesmo que haja menção a alguns cheques emitidos, para a liquidação da despesa é necessária a compensação desses títulos de crédito, inexistente nos autos.

60. Ainda que se possa mitigar a falta do nexo causal das despesas com os respectivos fornecedores elencados na relação e pagamentos da convenente, deveriam os extratos ter sido apresentados, conforme previsão da Cláusula 13ª, § 2º, "a" do termo de convênio:

> Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da parcela única ou da primeira parcela até o último pagamento e conciliação bancária;

61. Assim, a constatação quanto à não utilização da conta específica deve ser mantida, contribuindo para a proposta de condenação pelo débito total, tendo em vista que, sem os extratos bancários e os comprovantes de pagamento é impossível estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto.

Item VI – Não foram encaminhadas cópias dos comprovantes de pagamentos realizados aos fornecedores

62. Segundo a Nota Técnica de Reanálise 336/2013, datada de 14/6/2013 (peça 1, p.193-207), o convenente encaminhou cópia do livro diário de contabilidade e notas fiscais, porém, esses documentos não se referiam ao convênio firmado, conforme restou verificado na relação de pagamentos. Assim, foram solicitados os comprovantes de pagamentos aos fornecedores que contivessem número da agência e conta corrente onde o crédito foi efetuado. Conforme última análise efetuada pela concedente, apesar de solicitada, essa documentação não foi encaminhada.

Análise

63. Em relação a esse tema, o auditor responsável pela instrução de peça 12 pontuou que as informações carreadas aos autos pela Oscip não permitem analisar a execução do convênio, pois não é possível estabelecer uma relação entre os documentos apresentados e os pagamentos do ajuste:

> De fato, as duas folhas do livro diário disponibilizadas pela convenente, referentes a alguns lançamentos efetuados nos meses de junho e julho/2008 (peça 5, p.160-161) não auxiliam na análise, pois trazem precárias informações acerca dos pagamentos realizados. Constam lançamentos no valor de R$ 217.594,39, conforme planilha elaborada à peça 10, p.6, que representa 49,36% dos valores movimentados no evento Arraial de Confins.
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

> Mesmo assim, alguns lançamentos do livro diário não guardam similitude com a relação de pagamentos efetuados (peça 3, p.10). Apenas como exemplo, foram debitados R$ 30.000,00 a título de pagamento à empresa Bonsucesso Esporte Clube enquanto o valor devido era R$ 20.000,00. O débito de R$ 100.000,00 faz referência ao pagamento da nota fiscal 01253 que nem consta na relação de pagamentos. Outro débito de R$ 20.000,00 faz referência à nota fiscal 000279 que também não consta nessa relação.

64. Tais exemplos ilustram que a partir dos dados apresentados na prestação de contas não é possível estabelecer qualquer liame causal entre os recursos repassados e a execução do convênio, já que os pagamentos apresentados não demonstram ter qualquer relação com o plano de trabalho pactuado, mostrando-se dados muitas vezes "incoerentes entre si, reflexo da desorganização da Oscip na hora de controlar a execução das despesas do Convênio 473/2008" (peça 12).

65. É que, para que fosse possível estabelecer o elo entre os recursos repassados e os desembolsos aos fornecedores, os extratos bancários da conta do Banco Real em que, de fato, os recursos foram movimentados seriam essenciais. Como já visto acima, anteriormente, nesta instrução, eles não constam dos autos para elucidar esses pontos, ficando, portanto, impossível a comprovação da execução de todo o valor repassado ao convenente, à luz da previsão contida no termo de convênio, Cláusula Sétima, §§ 1º e 2º, II referente à movimentação de recursos que não foi cumprida:

> Cláusula 7ª, § 1º: Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no *caput* desta Cláusula, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.
>
> Cláusula 7ª, § 2º, II: pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; e

66. Assim, a constatação quanto ao não encaminhamento de cópias dos comprovantes de pagamentos realizados aos fornecedores deve ser mantida, ressaltando que os extratos da conta em que foram movimentados os recursos deveriam ter sido apresentados.

Avaliação geral da execução do convênio

67. A conclusão da Nota Técnica de Análise Financeira 0379/2014, datada em 8/7/2014 (peça 1, p.263-267), é pela reprovação da prestação de contas do Convênio 473/2008, tendo em vista que "o Convenente / Gestores responsáveis não apresentaram nenhuma nova documentação às solicitações formuladas através da Nota Técnica n° 336/2013", vez que "as solicitações formuladas são imprescindíveis para realizar a análise financeira da prestação de contas".

68. Cabe ressaltar que os responsáveis foram notificados do conteúdo da Nota Técnica de Reanálise 336/2013 por meio dos ofícios 4500, 4504/2013/CGCV/SPOA/SE/MTur, de 6/11/2013 (peça 1, p.209-211), para atenderem às solicitações da diligência. Também foi publicado no DOU do dia 12/12/2013 o Edital de Convocação 120/2013 para que os responsáveis regularizassem as pendências (peça 1, p.213).

69. Assim, tiveram os responsáveis prazo mais que suficiente para, se assim o desejassem, organizarem a prestação de contas em consonância com as diligências efetuadas pelo órgão concedente. Não obstante, ainda foram novamente notificados por meio dos ofícios 1500, 1501 e 1502/2014/CGCV/SPOA/SE/MTur, de 9/7/2014 (peça 1, p.255-261), inclusive, novo Edital de Convocação 32/2014 foi publicado no DOU em 15/8/2014 (peça 1, p.271).

70. Em meio às análises da prestação de contas, em 10/6/2014, o Tribunal publicou o Acórdão 2793/2014-TCU/1C (peça 1, p.219) em que foi determinado ao Mtur, entre outras coisas, que concluísse a análise da prestação de contas deste convênio e, caso verificada possível glosa de valores, instaurasse a devida tomada de contas especial. Em 15/9/2014, foi instaurada a tomada de contas especial (peça 1, p.273-275).

71. Do exposto, em relação às constatações discutidas nesta instrução, tem-se que as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

irregularidades elencadas nos itens I a VI devem ser mantidas, enquanto as impropriedades referentes ao item III devem ser desconsideradas.

CONCLUSÃO

72. A prestação de contas do Convênio 473/2008, ainda que tenha sido encaminhada com notas fiscais, não contém os elementos essenciais para se comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos, pois, os extratos bancários, ainda que movimentados em conta privada da convenente, não foram apresentados, o que impede saber quem foram os beneficiários dos pagamentos efetuados. Além disso, faltam os comprovantes das transações bancárias por meio das quais os pagamentos foram efetuados.

73. Por este motivo, foram chamados os responsáveis aos autos para que apresentassem alegações de defesa e, tendo tido oportunidade de se defender nestes autos, preferiram permanecer silentes, tornando-se revéis.

74. As constatações analisadas nos itens I, II, IV, V e VI desta instrução permitiram, na forma do art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária dos Srs. Luiz Fernandes da Rosa Júnior e Fernando César Fernandes da Rosa, e da Oscip Brasil Ação Solidária, e diante da revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé, em relação aos gestores pessoas físicas, ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

75. Houve, ao fim da instrução de peça 12, proposta que sugeria, quando da análise do mérito deste processo, que o Tribunal determinasse à Oscip Brasil Ação Solidária - Brasol que ajustasse os artigos 28 e 33 do Regulamento para Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços da Brasol - Brasil Ação Solidária, a fim de contemplar as exigências legais.

76. Embora assista razão à proposta, modificação de tal magnitude não deve ser proferida em sede de tomada de contas especial, sem uma análise mais aprofundada do regulamento da entidade, sob pena de se configurar indevido exercício do poder judicante deste Tribunal.

77. Além disso, a recomendação também emitida naquela instrução, transcrita abaixo, com a devida vênia não deve ser levada adiante, conquanto não é de responsabilidade do Tribunal elaborar ou, ainda, criar diretrizes para o estabelecimento de regulamento de contratação em Oscips, sob pena de avançar na competência própria destas unidades ou, ainda, adentrar em assunto sob reserva legal, considerando, ainda, que ao TCU assiste apenas o poder regulamentar e não legiferante em sentido estrito.

> ao próprio Tribunal, respeitada a conveniência e oportunidade, para que elabore manual de orientação às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público sobre como deve ser elaborado o regulamento próprio para a contratação de obras e serviços, previsto no art. 14 da Lei 9.790/1999 (...)

78. No mesmo sentido, a proposta constante da instrução de peça 12, também transcrita abaixo, não merece prosperar, conquanto o art. 14 estabelece como condição necessária, do termo de parceria, a existência de regulamento de contratação próprio, razão pela qual, tal sugestão se mostra redundante com a própria lei, não tendo efeitos práticos.

> recomendar (...) ao Ministério do Turismo que, quando vier a celebrar convênio com alguma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, faça constar, no termo, a possibilidade de a entidade utilizar regulamento próprio, consoante previsão do art. 14 da Lei 9.790/1999.

79. Por fim, cumpre ressaltar que, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a contrapartida deveria ter sido incluída no montante da citação, mas não o foi. Em atendimento aos princípios da celeridade e economia processual, entende-se não ser necessária a realização de nova citação para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

complementar o valor da contrapartida, a uma, porque o valor reduzido da contrapartida não justifica movimentar a máquina em novas citações e, a duas, porque os responsáveis já se mantiveram silentes e é improvável que em nova rodada de citação compareçam aos autos.

80. É fato que tal procedimento reduz o valor da condenação em 10%, mas como dito anteriormente, levando-se em conta o estágio atual do processo, os custos e os benefícios envolvidos, pode-se, com razoável segurança, admitir que tal procedimento não se justifica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas dos Sr. Luiz Fernandes da Rosa Júnior, CPF CPF 481.395.216-04, e do Sr. Fernando César Fernandes da Rosa, CPF 812.067.126-00, respectivamente, presidente e diretor financeiro da Oscip Brasil Ação Solidária - Brasol, e condená-los, em solidariedade, com a Oscip Brasil Ação Solidária – Brasol, CNPJ 06.196.354/0001-30, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
400.000,00	19/8/2008

Valor atualizado (com juros) até 10/11/2016: R$ 960.068,90

b) aplicar aos Srs. Luiz Fernandes da Rosa Júnior, CPF 481.395.216-04; Fernando César Fernandes da Rosa, CPF 812.067.126-00; e à Oscip Brasil Ação Solidária – Brasol, CNPJ 06.196.354/0001-30, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações.

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-MT/2ª DT, em 16/11/2016.

(Assinado eletronicamente)

FERNANDO LIMA GAMA JÚNIOR

AUFC - Matr. 6499-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.

APÊNDICE 1

Elementos de responsabilização referentes ao item 81.a desta instrução:

Irregularidades e dispositivos violados

I. Não comprovação da execução de três outdoors em relação à meta de divulgação, conforme exigido pela Cláusula 13ª do Termo de Convênio, § 2º, "g";

II. Não apresentação de comprovantes de recebimento do cachê pelos artistas, conforme exigência contida no Acórdão 96/2008-TCU/Plenário e na Nota Técnica 2531/GSNOR/SFC/CGU/PR;

III. Movimentação de recursos em conta não específica do convênio, contrariando o *caput* da Cláusula Sétima e § 2º, I do Termo de Convênio;

IV. Não foram disponibilizadas cópias dos extratos bancários da conta corrente em que os recursos, de fato, foram movimentados, contrariando previsão da Cláusula 13ª, § 2º, "a" do Termo de Convênio;

V. Não foram encaminhadas cópias dos comprovantes dos pagamentos realizados aos fornecedores, contrariando previsão da Cláusula Sétima, §§ 1º e 2º, II do Termo de Convênio.

Responsáveis:

Sr. Luiz Fernandes da Rosa Júnior, CPF CPF 481.395.216-04, então presidente da Oscip Brasil Ação Solidária – Brasol;

Sr. Fernando César Fernandes da Rosa, CPF 812.067.126-00, então diretor financeiro da Oscip Brasil Ação Solidária – Brasol; e

Oscip Brasil Ação Solidária – Brasol, CNPJ 06.196.354/0001-30

Nexo de causalidade: não apresentação de documentos hábeis a comprovar a execução das despesas elencadas na prestação de contas.

Culpabilidade: a conduta dos Srs. Luiz Fernandes da Rosa Júnior e Fernando César Fernandes da Rosa é reprovável na medida em que se espera dos signatários de um convênio federal que cumpram o avençado e apresentem a prestação de contas com todos os elementos necessários para identificar a boa e regular aplicação dos recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56514488.