

Processo TC nº 016.597/2014-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuida-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, ex-prefeito municipal de Salitre/CE, em decorrência de impropriedades na prestação de contas do Convênio nº 741694/2010. O ajuste visou à realização da “6ª Festa Junina Popular de Salitre”, a ser realizada nos dias 28 a 30/06/2010, e contou com repasse ministerial de R\$ 100.000,00, realizado por meio de ordem bancária em 22/12/2010 (peça 2, p. 6).

2. Mediante Nota Técnica nº 458/2013, de 08/07/2013 (peça 1, p. 188-194), o Ministério reanalisou a aludida prestação de contas após nova oferta de documentos por parte do responsável, remanescendo as seguintes deficiências:

- as fotos apresentadas não permitem a identificação de dois dos três conjuntos musicais previstos no plano de trabalho;
- a declaração acostada aos autos, lavrada pela própria contratada, não é apta a comprovar a locação de sanitários químicos;
- a documentação ofertada não comprova a publicação do resultado do pregão realizado para contratação do espetáculo;
- as notas fiscais trazidas ao processo não estão identificadas com o número do convênio, ateste de recebimento datado e identificação daquele que teria atestado a execução do serviço.

3. Já no âmbito deste Tribunal, diligenciou-se ao concedente, a fim de colher a prestação de contas original do responsável, e ao Banco do Brasil, para que se obtivesse o extrato das contas bancárias pelas quais foram movimentados os recursos transferidos. Em resultado, verificou-se que os montantes federais foram traspassados para a conta corrente do Município tão logo creditados na conta específica do convênio.

4. O ex-prefeito foi regularmente citado para restituir o valor integral dos repasses, deduzidos da comprovada devolução de R\$ 228,21, ou aduzir alegações em sua defesa. Em seu favor, alegou (peças 33/36) que:

- a publicidade do evento em jornais, revistas e reportagens televisivas, bem assim a comprovação de sua realização por fotografias, CDs, DVDs, etc., tais como supostamente solicitados na Nota Técnica de Reanálise do MTur, não se encontrariam previstos no termo de convênio nem na Portaria MPOG/MF/CGU nº 127/2008, então vigente;
- o MTur não teria comunicado o Município ou o então Prefeito “*de que o acompanhamento in loco do evento não ocorreria e que o ao [sic] Município de Salitre (Prefeitura Municipal) e/ou ao [sic] Sr. Agenor Manoel Ribeiro deveria cumprir o previsto na cláusula décima segunda do convênio em referência*” (peça 33, p. 49);
- a declaração solicitada pelo convenente, relativamente à locação dos banheiros químicos, não teria previsão legal;

Continuação do TC nº 016.597/2014-1

- o extrato do contrato relativo ao evento fora afixado no paço da Prefeitura, eis que o Município não contaria com imprensa oficial e que o Superior Tribunal de Justiça, no precedente REsp 105.232, teria facultado tal opção;

- as notas fiscais foram remetidas em meio físico ao MTur, conforme permissivo contido no termo do convênio e diante da impossibilidade de incluí-las no Siconv;

- por fim, questiona o fato de que o Ministério não teria discernido, *ab initio*, a responsabilidade de prestar contas entre o Município e o então Prefeito.

5. A equipe da Secex/CE, diante dos argumentos prestados pelo responsável e em análise sumária, reputa incólume o nexos de causalidade entre o repasse e a execução do convênio, “*de forma que a finalidade do ajuste teria sido alcançada, pelo que damos por aceitas as alegações apresentadas*” (peça 38, p. 10). Assim, os auditores textualmente acolhem as teses esposadas na peça de defesa, inclusive as de que o MTur inadimpliu suposta obrigação de fiscalizar presencialmente o evento e que a ausência de modelo padronizado para a declaração referente à locação de banheiros químicos exculparia o convenente.

6. Em decorrência, sugere o julgamento pela regularidade, com ressalvas, das contas do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, concedendo-lhe a correspondente quitação (instrução de peça 38).

7. Dissentindo do entendimento acima, o Sr. diretor formulou proposta contrária à de sua equipe (peça 39), com a qual aderiu o titular da unidade regional (peça 40). Propõem aqueles dirigentes que, rejeitadas as alegações de defesa, as contas do ex-prefeito sejam julgadas irregulares, condenando-o ao pagamento de multas (arts. 57 e 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU) e débito no valor não comprovado de R\$ 74.500,00, estribando-se nos fatos a seguir:

- ao contrário do alegado pelo responsável, o termo do convênio é hialino ao exigir do convenente a comprovação, por meios imagéticos, da regular realização do evento, não constando entre os termos do acordo que a realização da visita *in loco* de agente do MTur supriria a referida obrigação do convenente;

- a carência de modelo padronizado para declaração acerca do aluguel de banheiros químicos não exige o gestor de demonstrar a contratação do item, até porque trata-se de meta/etapa avençada, cuja execução também poderia ter sido comprovada por meio de fotografias e outros meios de prova;

- a afixação do extrato de convênio na sede da Prefeitura não basta a satisfazer as exigências normativas, devendo ter-se providenciado a publicação no Diário Oficial da União, por tratar-se de convênio federal;

- a não inclusão no Siconv não constitui a única falta relativa às notas fiscais, as quais se afiguram desprovidas do carimbo com a numeração do convênio, além de data e autoria do atesto.

8. Quanto à extensão do dano, os dirigentes da Secex/CE observam que a primeira etapa do convênio – a saber, a apresentação da “Banda Maurício Jorge” – não figurou entre as ressalvas técnicas pelas quais o responsável fora citado no âmbito desta Corte, razão pela qual entendem que seu valor deve ser subtraído do débito a ele imputado. Destarte, apuram a quantia de R\$ 74.500,00 como o prejuízo a ser ressarcido ao Tesouro. A aplicação simultânea das multas encartadas nos arts. 57 e 58, inciso II, ambos da Lei nº 8.443/92, deriva da autonomia das infrações cometidas, incidindo a segunda hipótese em razão da não publicação do extrato do contrato.

9. Adiro, com os devidos ajustes, à proposta dos dirigentes da secretaria (peças 39/40), descartando as ponderações originalmente lavradas na instrução de mérito (peça 38). Decerto, com as devidas vênias, não merecem acolhimento argumentos tais como o não acompanhamento *in loco* pelo Ministério do Turismo e a falta de modelo oficial de declaração para se comprovar o aluguel dos sanitários químicos. Não merece prosperar, de igual modo, a conclusão inicial de que se teria alcançado a finalidade do convênio, ante as graves lacunas e deficiências presentes na prestação de contas sob retina.

Continuação do TC nº 016.597/2014-1

II

10. De plano, percebe-se incabível a alegação de que o instrumento do ajuste não conteria obrigação de comprovar a realização da festividade por meio de fotografias, reportagens jornalísticas ou outros meios afins. Com efeito, o despacho do Sr. diretor da Secex/CE (peça 39, p. 2) transcreve precisamente as cláusulas em que essa exigência é aposta, sendo desnecessária sua reprodução neste espaço.

11. Não paira dúvida, a partir de cotejo à cláusula oitava, parágrafo segundo, do termo do convênio (peça 1, p. 68), de que a presença de representante do MTur seria eventual, isto é, a execução do acordo seria conferida “preferencialmente” *in loco*, e não obrigatoriamente nessa modalidade – não havendo ali qualquer indicação de que o Ministério comunicaria sua decisão ao Município, ou que o suposto comparecimento supriria a necessidade de comprovar a realização da efeméride. A prosperar a esdrúxula tese lançada pela defesa, desnecessárias seriam as subcláusulas que preveem a prestação de contas da execução física do objeto pactuado.

12. No mais, é da natureza dos acontecimentos instantâneos que sua comprovação dependa precipuamente de registros fotográficos e/ou videofonográficos, preferencialmente noticiados junto a veículos de comunicação de massa. Na ausência desses elementos, considera-se indemonstrada sua ocorrência nos termos do Plano de Trabalho, em virtude do que assiste razão à Secex/CE quando inclui, no cômputo do débito, as importâncias correspondentes à apresentação dos grupos “Xaveco” (R\$ 10.000,00) e “Limão com MeI” (R\$ 60.000,00).

III

13. Quanto aos sanitários químicos, é consabido que declarações emitidas pelos próprios interessados (*in casu*, o convenente ou a empresa contratada) ostentam valor probatório irrisório, sob pena de se transfigurar a evidência da execução física em mera providência *pro forma*. A fim de ilustrar a vetusta e arraigada jurisprudência da Corte nesse sentido, trago à colação o relatório que precedeu o Acórdão nº 2928/2004-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman), contendo o seguinte escólio sobre o tema:

“5. Análise: É importante destacar que declarações de terceiros não têm o condão de comprovar a boa e fiel aplicação dos recursos nos termos da Instrução Normativa n.02, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 19/04/1993 (IN-STN n. 02/93), em vigor à época da celebração, e das cláusulas segunda, parágrafo terceiro, e quinta, item 4.4, ambas do Convênio n. 242/96 (fl. 14, v.p.). Nesse sentido, o Ministro Carlos Átila, em voto proferido no Acórdão 106/1998 - TCU - Plenário, entendeu que ‘(..), por razões óbvias, simples declarações de terceiros, como as acostadas aos autos, por si só, não devem ser erigidas como elementos de prova em processos de natureza especial como os de tomada de contas’. Com relação a essas declarações, é bem de ver que têm reduzido valor probatório quando não vêm acompanhadas de elementos capazes de estabelecer o nexo entre o desembolso dos recursos recebidos da União e os comprovantes de despesas apresentados nos devidos termos legais (conforme assentam diversos julgados, como os Acórdãos n. 384/98 - Segunda Câmara - TCU e n. 383/2000 - TCU - 1ª Câmara e a Decisão n. 25/2000 - TCU - 2ª Câmara).”

14. Nesse diapasão, considero igualmente acertada a adição de R\$ 4.500,00, referentes ao orçamento dos aludidos sanitários químicos, no cálculo do débito a ser ressarcido pelo ex-prefeito.

IV

Continuação do TC nº 016.597/2014-1

15. Quanto à falta de publicação do extrato contratual na imprensa oficial – substituída, segundo o responsável, por sua afixação no átrio da Prefeitura –, pondero que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça trazida pelo defendente é veraz e merece ser acatada. Prega a ementa do REsp 105.232/CE:

“LEI MUNICIPAL - PUBLICAÇÃO - AUSÊNCIA DE DIÁRIO OFICIAL. NÃO HAVENDO NO MUNICÍPIO IMPRENSA OFICIAL OU DIÁRIO OFICIAL, A PUBLICAÇÃO DE SUAS LEIS E ATOS ADMINISTRATIVOS PODE SER FEITA POR AFIXAÇÃO NA PREFEITURA E NA CÂMARA MUNICIPAL. RECURSO PROVIDO.”

16. As considerações do Sr. diretor sobre a inafastabilidade de publicação do extrato contratual no Diário Oficial da União são irretorquíveis, à luz do firme e iterado entendimento da Casa (e.g. Acórdãos nºs 1987/2012-Plenário, 2099/2011-Plenário, 6469/2009-1ª Câmara). Não obstante, pondero que o fato não integrou o elenco de irregularidades pelas quais foi citado o responsável, de modo que compreendo inadequado apenar o ex-Prefeito por aquele motivo.

V

17. Relativamente às notas fiscais, acompanho o entendimento da Secex/CE quanto à irregularidade do ateste ali efetuado, o qual se apresenta sem data ou identificação de autoria. Também a falta da numeração do convênio vicia irremediavelmente o documento para fins de prestação de contas, não se limitando suas consequências à imposição de multa, como quer a unidade: diante do rompimento do liame entre repasse e despesa, impende condenar o responsável ao ressarcimento do valor transferido.

18. Nesse sentido, e por todos, vide o posicionamento estampado no Voto condutor do Acórdão nº 1707/2015-1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro): *“A meu ver, a nota fiscal apresentada, desprovida de elementos indispensáveis à comprovação da regular aplicação dos recursos nos fins previstos, impõe a condenação ao ressarcimento do débito tanto do gestor como da empresa fornecedora”*.

19. Em harmonia com o entendimento acima, concluo que as falhas identificadas nas notas fiscais originam débito no respectivo valor, decorrente do rompimento donexo de causalidade entre a transferência e os gastos. Vislumbro, ainda, que a nota fiscal inquinada (peça 9, p. 99) refere-se à contratação dos três grupos musicais, inclusive da “Banda Maurício Jorge”. Assim, conquanto a execução física da primeira etapa do convênio (apresentação da “Banda Maurício Jorge”) tenha sido reconhecida, o responsável não logrou demonstrar que tal execução se deu às custas dos recursos federais transferidos.

20. O prejuízo ao nexo entre a receita e a despesa é reforçado pela constatação de que os montantes federais foram transpassados para a conta corrente do Município tão logo creditados na conta específica do convênio.

21. Nesse ponto, oportuno recordar o aresto do Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Vilaça, quando assim afirma no Voto condutor do Acórdão nº 3545/2006-1ª Câmara:

“Além de comprovar a consecução do objeto avençado, cabe ao gestor estabelecer nexo entre a realização do objeto do convênio e os recursos recebidos para esse fim. De outro modo, poderia existir um objeto realizado por diversos recursos com a mesma prestação de contas, razão pela qual essas exigências não constituem mera formalidade, por se tratar do único meio de controle que permite atestar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.”

22. Desse modo, em dissonância parcial com o proposto pela unidade regional, propugno por que o Sr. Agenor Manoel Ribeiro seja condenado a ressarcir, *in totum*, a soma transferida pelo Ministério do Turismo em sede do Convênio nº 741694/2010, descontada apenas do valor de R\$ 228,21, já devolvido aos cofres públicos. A outro turno, relevada a falta de publicação do extrato contratual na imprensa oficial e tendo em vista que a irregularidade das notas fiscais se traduzem em débito, entendo incabível a

Continuação do TC nº 016.597/2014-1

imposição de multa calcada no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, bastando ao caso a aplicação da multa prevista no art. 57 do citado Diploma, agravada pela multiplicidade de irregularidades perpetradas.

VI

23. Por fim, chamo atenção para circunstância que denota superficialidade nas análises prévias empreendidas pelo Ministério do Turismo: o Convênio nº 741694/2010, celebrado no intuito de custear evento havido entre 28 e 30/06/2010, fora firmado em 25/06/2010 (peça 1, p. 84), antevéspera da festividade. Ademais, os recursos só vieram a ser entregues ao Município em 22/12/2010, seis meses após a data aprazada.

24. Em função de irregularidades idênticas, o Ministério já fora admoestado (Acórdãos nºs 2668/2008-Plenário e 980/2009-Plenário), havendo processo autuado (TC nº 017.014/2014-0), onde a Secex/GO apura a responsabilidade dos gestores do Ministério do Turismo (máxime o Coordenador-Geral de Análise de Projetos e o Secretário Nacional de Políticas de Turismo) pela celebração de convênios com cronograma de execução incompatível com o período de realização do evento e pelo atraso na liberação de recursos.

25. Considerando que as impropriedades em apuração naqueles autos ocorreram no mesmo período em que as ora examinadas, entendo que o traslado de cópia da deliberação a ser proferida no presente feito, acompanhada do relatório e Voto que a precederem, contribuirá para o deslinde daquele processo, razão pela qual pugno pela juntada de cópia das citadas peças ao TC nº 017.014/2014-0, caso ainda se encontre em trâmite quando da prolação de decisão neste feito.

VII

26. Ante as considerações acima, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União pronuncia-se, em essência, favoravelmente à proposta formulada pelo titular da unidade técnica, adaptando-a para que assim passe a constar:

I - rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável;

II - com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea c; 19 e 23, inciso III, alínea a, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68), condenando-o ao pagamento do valor abaixo discriminado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data especificada, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
24/12/2010	100.000,00

III - aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do presente acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

Continuação do TC nº 016.597/2014-1

V - autorizar, desde já, caso requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

VI - 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 no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

VII - juntar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao TC nº 017.014/2014-0, caso esse processo ainda se encontre em trâmite.

Ministério Público, em fevereiro de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral