

GRUPO I – CLASSE II – SEGUNDA CÂMARA

TC 002.046/2015-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Rio da Conceição/TO.

Responsável: Adimar da Silva Ramos (CPF 122.374.505-87).

Representação legal: Valdeiz Ferreira de Miranda (500/OAB-TO) e outros, representando Adimar da Silva Ramos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Sr. Adimar da Silva Ramos, ex-prefeito do Município de Rio da Conceição (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), diante da impugnação total de despesas atinentes ao Convênio nº 1.645/2009, cujo objeto consistia na realização da “*festa natalina de rio da conceição*”, nos dias 18 e 19 de dezembro de 2009.

2. Adoto, como Relatório, a instrução de mérito lançada pelo auditor federal da Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins (Secex/TO) à Peça nº 23, com a anuência dos dirigentes da unidade instrutiva (Peças nºs 24 e 25), nos seguintes termos:

“(...) *HISTÓRICO*

2. *Os recursos previstos para a implementação do objeto pactuado foram de R\$ 100.000,00 (Concedente), repassados em 09/02/2010, por meio da ordem bancária 2010OB800197 (peça 1, p. 85), e R\$ 5.000,00 (Conveniente) a título de contrapartida. O ajuste previa a apresentação da prestação de contas final até 16/05/2010, conforme comunicado do Ministério (peça 1, p. 93).*

3. *Após a cobrança efetuada pelo Ministério do Turismo, tendo em vista o atraso na apresentação daquela prestação de contas, a Prefeitura Municipal apresentou a mesma (peça 1, p. 121-146), em 11/06/2010, bem assim, documentação complementar (peça 1, p. 163-173). As análises empreendidas pelos setores técnicos do mesmo Ministério - Parecer de Análise de Prestação de Contas - Parte Técnica 1362/2010 (peça 1, p. 149-161), Nota Técnica de Reanálise 765/2011 (peça 1, p. 177-187) - apontaram irregularidades nos documentos apresentados pelo responsável, concluindo que não foram atendidos os requisitos de elegibilidade do convênio supracitado, de acordo com as normas e procedimentos legais aplicáveis, estando a prestação de contas reprovada, conforme as constatações:*

- falta de apresentação de cópias dos contratos, bem como, fotos/vídeos/imagens: do show da Banda Nacional Amor de Novela; do show da Banda Swing Legal; da locação do fechamento metálico com placas; da locação de palco; da locação de som;

- preenchimento incorreto do Relatório de Execução Físico-Financeira;

- não foram apresentados comprovantes de local, data do evento, nem veiculação da imagem da logomarca do MTur;

- não foram apresentados os documentos referentes às licitações efetuadas.

4. *Efetuadas as comunicações à responsável - Ofício 0664/2011 CEAPC/DGE/SE/MTur, 23/03/2011, Ofício 442/2012/CPC/CGCV/DGI/SE/MTur, de 22/05/2012 - o mesmo Ministério considerou que não foram atendidos os ditames do convênio supracitado, restando sua prestação de contas reprovada e determinando a devolução dos recursos federais repassados.*

5. *Os autos foram encaminhados para instauração de tomada de contas especial, sendo elaborado o Relatório de TCE 563/2012, de 18/10/2012 (peça 1, p. 219-227), da Secretaria Executiva*

do Ministério do Turismo, concluindo pelo dano ao Erário Federal pelo valor original de R\$ 100.000,00, sob a responsabilidade do Sr. Adimar da Silva Ramos. Em posicionamento concordante, se seguiram o Relatório de Auditoria 1228/2014 (peça 1, p. 237-239), da Secretaria Federal de Controle Interno/CGU, o Certificado de Auditoria 1228/2014 (peça 1, p. 241), o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1228/2014 (peça 1, p. 242) e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 249).

6. No âmbito desta Secex/TO, em instrução inicial destes autos (peça 4), à qual se seguiram a concordâncias da Diretora e do Dirigente desta Unidade Técnica (peças 5 e 6), foi proposta a citação do Sr. Adimar da Silva Ramos para que apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente a partir de 11/02/2010, em razão não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio n. 1.645/2009 (SIAFI/SICONV 722473), celebrado entre o Ministério do Turismo e o Município de Rio da Conceição/TO, que teve como objeto a execução da 'Festa Natalina de Rio da Conceição', cfe. citado no item 3 desta instrução; uma vez que ocorreu violação das Cláusulas Primeira, Segunda e Décima Segunda do termo do Convênio, bem como, da Portaria Interministerial 127/2008.

7. O responsável foi regularmente comunicado, por meio dos Ofícios de Citação 257/2015-TCU/SECEX-TO e 439/2015-TCU/SECEX-TO (peças 8, 9, 15 e 22) e do Ofício de Notificação 548/2015-TCU/SECEX-TO (peças 23 e 24), tendo apresentado suas alegações de defesa, em 23/07/2015, por intermédio de seus representantes legais (peça 26).

EXAME TÉCNICO

8. As citadas alegações de defesa se prestaram a afirmar, em resumo, que:

- reconhece que ficou uma pequena pendência em sua prestação de contas relacionada à apresentação de documentos que melhor vislumbrassem a realização do objeto;
- ocorreu execução do objeto do Convênio, o que teria sido constatado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins na apreciação e julgamento das contas do ordenador;
- existe princípio jurisprudencial que, executado o objeto do convênio e aplicado os recursos na finalidade prevista, não há possibilidade de imputação de débito ou multa;
- que os eventuais vícios formais não foram substanciais, por descuido gestor, haja vista a grande quantidade de documentos a serem apresentados, não inviabilizando ou nulificando a conclusão da execução do ajuste e do alcance de sua finalidade;
- existe entendimento que há necessidade de dolo e má-fé para ressarcimento ao erário, sendo o objeto integralmente cumprido;
- deve ser levado em conta a inexperiência em determinadas ações, ressaltando ainda a indisponibilidade de material e profissionais qualificados na localidade;
- os novos documentos apresentados comprovam a execução da avença, a saber: fotografia do show realizado, com a placa do ministério do turismo; fotografia do evento; fotografia das bandas executando os shows; contratos firmados com as bandas, palco e som de ato de contratação; extrato de publicação de dispensa de licitação; declarações; relatório de execução da receita e despesas; boletim oficial do TCE constando da aprovação das contas exercício 2009;
- a não execução de vídeo respectivo deveu-se à falta de pessoal especializado para tanto.

Análise

9. A nosso ver, pelos elementos apresentados, não há possibilidade de aceitação da defesa da responsável, tendo em vista que nenhuma das constatações efetuadas, tanto nas análises do órgão repassador e do controle interno, como nas instruções produzidas pela Secretaria, foi devidamente refutada.

10. Ao contrário do que afirma o responsável, as falhas encontradas não são meramente formais: a irregularidade geradora de dano ao erário nesta tomada de contas especial configurou-se pela ausência de comprovação da efetiva realização das apresentações artísticas pactuadas no termo do convênio, sem que fosse apresentado nenhum documento, na prestação de contas ou na defesa, que

comprovasse o nexa causal entre as fotos apresentadas e o convênio firmado. De acordo com as análises, como foi informado ao ex-gestor (peça 1, p. 111-120), a prestação de contas deveria ser feita de acordo com o Termo de Convênio, especialmente as Cláusulas da Prestação de Contas e Obrigações do Conveniente, instruída no âmbito da Portaria Interministerial 127/2008, especialmente nos artigos 56 a 60. A mesma prestação não continha:

- declaração acerca da gratuidade dos eventos apoiados;*
- comprovação de que houve notificação aos partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores, às entidades empresariais;*
- cópias de fotos/vídeo/imagens/jornais (devidamente acompanhado do arquivo original, salvo em CD) ou os originais ou qualquer registro que comprove de maneira inequívoca a execução do item/ação constante no Plano de Trabalho, de modo que fique evidenciada a utilização da logomarca do apoio do MTur, o evento onde ocorreu a ação, a data em que ocorreu o registro e, quando for o caso, o nome da banda ou da ação para qual se faça necessária a identificação específica, além de todos os respectivos documentos fiscais comprobatórios;*
- cópia de cheque/ordem bancária/recibo de pagamento aos fornecedores;*
- cópia do contrato de exclusividade entre o empresário contratado e os respectivos artistas;*
- notas fiscais, recibos e demais comprovantes fiscais, contendo descrição detalhada dos bens/serviços adquiridos, com atesto de recebimento dos serviços e identificação do número do convênio no corpo da nota fiscal;*
- comprovação de regularidade fiscal dos fornecedores contratados.*

11. Em resposta à consulta, este Tribunal firmou entendimento em caráter normativo sobre o assunto, expresso nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão n. 1459/2012 – Plenário, vazados nos seguintes termos:

‘9.2.1 a análise de prestação de contas relativas a convênios celebrados pelo Ministério do Turismo deve observar, quanto aos documentos que a compõem, a legislação vigente à época da celebração da avença e o prescrito no termo de ajuste, sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo conveniente reste indubitavelmente comprovado;

9.2.2 para as situações anteriores a 2010, caso os documentos enumerados no art. 28 Instrução Normativa STN 1/97 e no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova, tais como os estabelecidos a partir daquele ano’ (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs, entre outros).

12. A segunda irregularidade geradora de dano ao erário configurou-se pela contratação por inexigibilidade de licitação de empresa promotora de eventos para apresentações de artistas sem a apresentação de contrato de exclusividade de representação, devidamente registrado em cartório (ou) mediante a apresentação de simples autorizações ou cartas de exclusividade válidas para os dias correspondentes e o local do evento.

13. Não foi apresentado nenhum documento que relacionasse as empresas contratadas, com as bandas que, teoricamente fizeram as apresentações. Configurada a irregularidade no enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação para a contratação de apresentações artísticas, este Tribunal tem decidido que se trata de fundamento suficiente para a impugnação das despesas respectivas (Acórdão 8244/2013-TCU-1ª Câmara).

14. Por essas razões, a ausência de vínculo contratual de representação exclusiva no processo de contratação de apresentações artísticas por inexigibilidade de licitação representa grave infração às normas atinentes às licitações e contratos da Administração Pública e induz à impugnação dos dispêndios de recursos federais efetuados com base nas contratações irregulares.

15. Mais ainda, com a falta de apresentação das notas fiscais, devidamente preenchidas, aferidas e atestadas, dos recibos de pagamentos às empresas e de declarações de que executaram os

serviços, não se pode comprovar o nexo causal entre a prestação de serviços dessas empresas com o financiamento promovido pelo MTur.

16. *Verifica-se, também (peça 1, p. 142-143), que a prestação de contas apresentada pelo responsável ao Ministério do Turismo não foi suficiente para fazer prova da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio, pois não é possível afirmar a compatibilidade entre os valores constantes na relação de pagamentos e os saques registrados no extrato bancário.*

17. *Ressalte-se que os saques e débitos sem identificação dos credores impedem o estabelecimento do nexo de causalidade. Encontram-se na jurisprudência do TCU numerosos precedentes nessa esteira de entendimento, a exemplo dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 7435/2013-TCU- 1ª Câmara, 4443/2014-TCU-1ª Câmara e 997/2015-Plenário, dentre muitos outros. Portanto, a documentação de prestação de contas não se mostra apta a comprovar que execução do objeto pactuado foi custeada com os recursos transferidos ao conveniente.*

18. *A mesma jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado bem ou serviço foi custeado com os recursos transferidos.*

19. *Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como, no teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-Plenário.*

CONCLUSÃO

20. *No caso sobre exame, o conveniente deixou de apresentar esses elementos probatórios requeridos e, portanto, não se pode aferir a efetiva ocorrência dos shows. Resta caracterizado prejuízo ao erário, imputável aos agentes públicos responsável (Acórdão 133/2015 – 1ª Câmara).*

21. *Constatou-se a ausência de demonstração de que os recursos transferidos ao conveniente foram efetivamente aplicados na consecução do objeto do convênio. Não ficou comprovado, portanto, o nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4.320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e o art. 30 da IN/STN 1/1997.*

22. *Dessa forma, devemos concluir que as alegações de defesa apresentadas pela Sr. Adimar da Silva Ramos não lograram afastar o débito imputado à mesma. Além disso, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por conta do Convênio 1.645/2009 - SIAFI/SICONV 722473, tendo em vista as constatações desta instrução, além daquelas falhas já apontadas na instauração da presente TCE.*

23. *Verificamos, ainda, que houve violação dos normativos que regem a avença - as Portarias Interministeriais 127/2008 e 217/2006, as Instruções Normativas 01/2005, 03/2005, 02/2007 e 10/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda – além do próprio instrumento convenial.*

24. *Desse modo, essas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. A nosso ver, ainda, as irregularidades devem ser enquadradas tanto por dano ao erário (por descumprimento das cláusulas conveniais), como por desvio dos recursos (por não se dar comprovação do destino dos recursos sacados à conta corente). A data base para correção de eventuais pagamentos deve ser 09/02/2010, data do efetivo crédito dos recursos na conta específica do convênio.*

25. *Não se pode extrair dos autos que as empresas contratadas concorreram para a ocorrência do débito, uma vez que não restou configurado que auferiram remuneração para promover o evento.*

26. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

27. Além disso, devemos propor o encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Federal, de modo a subsidiar possíveis procedimentos apuratórios instaurados no âmbito daquelas instâncias.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e IV, 210, e 214, inciso III do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Adimar da Silva Ramos (CPF: 122.374.505-87), ex-prefeito do Município de Rio da Conceição (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), condenando-a ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00 e fixando-lhe o prazo de 15 dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 09/02/2010, até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento dos valores já porventura satisfeitos, nos termos da legislação vigente;

b) aplicar ao Sr. Adimar da Silva Ramos (CPF: 122.374.505-87), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, comprove perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga 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, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno, 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, à Procuradoria Geral da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

3. Enfim, o Ministério Público junto ao TCU, representado neste feito pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou a sua concordância com a aludida proposta, conforme o parecer à Peça nº 33.

É o Relatório.