

**TC 015.200/2016-7**

**Tipo de processo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Santana - AP

**Responsável:** José Antônio Nogueira de Sousa (CPF 324.570.492-53)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Inte ressado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de arquivamento

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Sr. José Antônio Nogueira de Sousa, prefeito do município de Santana/AP à época dos fatos, em razão da impugnação total de despesas quanto aos recursos repassados à municipalidade por força do Convênio 1.326/2008, Siconv 700710, que teve por objeto incentivar o turismo por meio do apoio à realização do “Projeto Santana 21, a cultura ribeirinha promovendo o turismo no coração do Amapá”.

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Quinta do Convênio 1.326/2008, foram previstos R\$ 315.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 299.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 16.000,00 corresponderiam à contrapartida do município (peça 1, p. 59).

3. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 2008OB901449, no valor de R\$ 299.000,00, emitida em 19/12/2008, creditada em 22/12/2008 (peça 2).

4. O ajuste vigeu no período de 3/12/2008 a 2/3/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até trinta dias após o término da vigência do convênio, conforme Cláusulas Quarta e Décima Segunda (peça 1, p. 58-69).

5. Em 26/5/2009, o Sr. José Antônio Nogueira de Sousa apresentou a prestação de contas final do Convênio 1.326/2008, contendo os seguintes documentos (peça 1, p. 76):

- a) cópia do termo do convênio;
- b) plano de trabalho;
- c) relatório de execução físico-financeira – art. 28, item III;
- d) demonstrativo da execução da receita e despesa;
- e) relação de pagamentos – cópias das notas fiscais e recibos;
- f) extrato da conta bancária conta corrente n. 28132-8;
- g) parecer da Procuradoria Geral do Município;
- h) homologação (*sic*);
- i) cópia do contrato com a Amcap;
- j) relatório da execução e fotográfico;
- k) declaração de arquivamento.

6. Diante da insuficiência de elementos técnico-financeiros, por meio do Ofício 1561/2010, o MTur solicitou ao responsável pela gestão do convênio que apresentasse documentação complementar comprobatória da regular aplicação dos recursos públicos do Convênio 1.326/2008 (peça 1, p. 91).

7. Em 29/11/2010, o Sr. José Antônio Nogueira de Sousa apresentou os seguintes documentos atinentes ao convênio (peça 1, p. 101):

- a) relatório de cumprimento do objeto;
- b) documentação técnica;
- c) parte técnica;
- d) documentação financeira.

8. Em 26/1/2016, por meio do Ofício 1.294/2016, o Sr. José Antônio Nogueira de Sousa foi notificado pelo MTur acerca da reprovação da prestação de contas do Convênio 1.326/2008 (peça 1, p. 119-120).

9. O Relatório do Tomador de Contas Especial 26/2016 afirmou que os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao erário, e sugeriu o encaminhamento a TCE à Controladoria Geral da União (CGU) (peça 1, p. 143-147).

10. Por sua vez, o Relatório de Auditoria 449/2016 da CGU concluiu que o Sr. José Antônio Nogueira de Sousa encontra-se em débito com a Fazenda Nacional (peça 1, p. 175).

11. O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas do responsável, e submeteram ao Ministro do Estado supervisor para pronunciamento (peça 1, p. 177-178).

12. Por fim, o Ministro de Estado do Turismo tomou conhecimento das conclusões da tomada de contas especial e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União para julgamento (peça 1, p. 181).

### **EXAME TÉCNICO**

13. A situação encontrada nos autos aponta a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais em razão da impugnação total das despesas dos recursos destinados ao município de Santana/AP no âmbito do Convênio 1.326/2008, Siconv 700710. O MTur, entidade repassadora dos recursos, reprovou a prestação de contas apresentadas pelo Sr. José Antônio Nogueira de Sousa, imputando-lhe o débito no valor original de R\$ 299.000,00.

14. Em que pese tal reprovação, não constam nos presentes autos qualquer documentação relativa à prestação de contas apresentada pelo gestor conveniente. Consoante itens 5 e 6 desta instrução, verifica-se que o Sr. José Antônio Nogueira de Sousa apresentou documentos que se referiam à execução do presente convênio.

15. Desse modo, esta Unidade Técnica realizou diligência ao MTur para que encaminhasse cópia integral da prestação de contas encaminhada pela Prefeitura Municipal de Santana – AP, bem como da documentação que porventura não constasse da referida prestação de contas, mas que foi utilizada para fundamentar as conclusões apresentadas no âmbito do Convênio 1.326/2008, Siconv 700710, que teve como objeto incentivar o turismo por meio do apoio à realização do “Projeto Santana 21, a cultura ribeirinha promovendo o turismo no coração do Amapá” (peça 8).

16. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 692/2016 (peça 10, p. 1-2), datado de 10/6/2016, o MTur apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos necessários para saneamento dos autos (peças 10-12).

17. De acordo com o Relatório de Auditoria 449/2016 da CGU, a irregularidade geradora de dano ao erário nesta Tomada de Contas Especial configurou-se pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos do convênio, uma vez que foram detectadas evidências de que o evento promovido foi associado indevidamente ao aniversário da cidade de Santana/AP, descumprindo o pactuado no convênio firmado com o MTur (peça 1, p. 174).

18. Cumpre fixar, desde logo, os conceitos desenvolvidos na jurisprudência desta Corte de Contas acerca de desvio de finalidade e desvio de objeto na aplicação de recursos de convênios e congêneres.

19. Entende-se caracterizado o desvio de objeto de convênio quando o conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam. O desvio de objeto, portanto, representa descumprimento às regras que vinculam o conveniente à consecução do bem ou serviço especificado no termo de convênio, restando respeitada, todavia, a finalidade pública original que motivou a celebração do pacto. Por outro lado, quando há aplicação dos recursos em área diversa da pactuada, com ou sem mudança do objeto, caracteriza-se o desvio de finalidade (Acórdãos 2640/2014-TCU-Plenário e 1584/2015-TCU- 2ª Câmara).

20. No presente caso, verifica-se que não se configurou desvio de objeto, uma vez que os recursos transferidos foram materialmente aplicados na realização do evento previsto no plano de trabalho do convênio, inclusive na mesma data. Não cabe igualmente o enquadramento da situação no conceito de desvio de finalidade, pois o evento realizado mantém estreita relação com o fomento do turismo no município, não se configurando a aplicação em área de atuação distinta que caracteriza o vício de finalidade.

21. Na verdade, as evidências colhidas pelo Ministério do Turismo apontam para aproveitamento indevido do evento pactuado no convênio para, simultaneamente aos fins declarados no pacto, celebrar a data magna municipal. Ainda que seja censurável a conduta do gestor, por contrariar as normas do concedente e os termos do acordo, deve-se reconhecer que o evento realizado corresponde materialmente ao previsto no plano de trabalho e que o estímulo ao turismo não deixou de ocorrer em razão da associação indevida com o aniversário do ente federado.

22. Há numerosos arestos em que Tribunal entendeu que a modificação não autorizada do plano de trabalho ou o descumprimento de regras pactuadas, quando não configurem burla à vinculação finalística dos recursos transferidos - como ocorreu no presente caso -, não caracteriza dano ao erário federal e não representa infração com gravidade suficiente para dar azo a julgamento pela irregularidade das contas. (Acórdãos 2606/2013-TCU-Plenário, 332/2014-TCU- 2ª Câmara e 1931/2014-TCU-Plenário).

23. Verifica-se, portanto, que o tomador de contas não apresentou evidências suficientes para comprovar se a irregularidade constatada ensejou dano ao erário, uma vez que se baseou tão somente em fotografias e vídeos para concluir pela irregularidade das contas do Convênio 1.326/2008.

24. No mérito, não há evidências de que houve análise de documentos como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários do convênio, mas tão somente de fotografias e vídeos. Sobre esse assunto, é interessante mencionar que fotografias desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não demonstram a origem dos recursos aplicados, consoante Acórdão 2.436/2015 – TCU – Plenário.

25. Em tais circunstâncias, não estando configurado prejuízo aos cofres da União, deve-se concluir que esta Tomada de Contas Especial carece de pressuposto essencial de constituição e

desenvolvimento. Por essa razão, cumpre formular proposição, desde logo, pelo arquivamento do feito sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno c/c o art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n. 71/2012.

26. Cabe também registrar que o art. 5º da Instrução Normativa TCU 71/2012 afirma que:
- Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para:
- I - comprovação da ocorrência de dano; e
  - II - identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.
- § 1º A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente:
- I - descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;
  - II - exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano;
  - III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.
27. No caso concreto, não restou demonstrada a suficiência e a adequação das informações contidas nos pareceres emitidos pelo MTur, tampouco resta evidenciada a relação entre a situação que, em tese, deu origem ao dano e a conduta praticada pela pessoa física.
28. Registra-se que, em situação semelhante ao caso ora analisado, esta Corte de Contas determinou o arquivamento do processo, consoante Acórdãos 6.407/2015 - 1ª Câmara, 6.408/2015 - 1ª Câmara, 2.229/2016 - 1ª Câmara e 6456/2016 - 2ª Câmara.
29. Logo, será proposto o arquivamento desta TCE, nos termos do art. 212, do RI/TCU, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, tendo em vista que o órgão concedente não comprovou a situação que deu origem ao dano (art. 5º, § 1º, IN/TCU 71/2012).
30. Ressalta-se, por fim, que o órgão concedente também não realizou a análise financeira do Convênio 1.326/2008 (peça 1, p. 119-122). A ausência dessa análise não possibilita considerar a prestação de contas apta para comprovar a realização do objeto.
31. Nesse contexto, adicionalmente à proposta de arquivamento destes autos, cabe dar ciência ao MTur sobre a ausência de parecer financeiro, identificado na análise da prestação de contas do Convênio 1.326/2008 (Siconv 700710), o que afronta o disposto no art. 60 da Portaria Interministerial 127/2008, vigente à época dos fatos, ou no art. 76 da Portaria Interministerial 507/2011, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, sem prejuízo de que realize nova análise da prestação de contas daquele convênio e, caso não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, adote as providências necessárias à instauração de nova tomada de contas especial, ressaltando que o fato de terem sido detectadas evidências de que o evento promovido foi associado indevidamente às comemorações ao aniversário do município, contrariando normativo interno do MTur (Portaria 171/2008), não pode ser motivo para a referida instauração.

## CONCLUSÃO

32. Tendo em vista que o exame da ocorrência que ensejou a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (itens 13-29).

33. Adicionalmente, considerando que a ausência de análise financeira não possibilita considerar a prestação de contas do convênio apta para comprovar a realização do objeto e contraria preceito normativo, propõe-se dar ciência ao MTur sobre esse fato, o que requererá nova análise daquela prestação de contas e, se for o caso, instauração de nova tomada de contas especial, que não pode ser motivada pela ocorrência destas contas (itens 30-31).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU e no art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012;

b) dar ciência ao Ministério do Turismo da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, bem como sobre a ausência de parecer financeiro, identificado na análise da prestação de contas do Convênio 1.326/2008 (Siconv 700710), o que afronta o disposto no art. 60 da Portaria Interministerial 127/2008 (vigente à época), ou no art. 76 da Portaria Interministerial 507/2011, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, sem prejuízo de que realize nova análise da prestação de contas daquele convênio e, caso não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, adote as providências necessárias à instauração de nova tomada de contas especial, ressaltando que o fato de terem sido detectadas evidências de que o evento promovido foi associado indevidamente às comemorações ao aniversário do município, contrariando normativo interno do MTur (Portaria 171/2008), não pode ser motivo para a referida instauração.

Secex-AP, em 21 de junho de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

João Marcelo Nogueira Tavares

AUFC – Mat. 10164-8