

GRUPO II – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 025.962/2014-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Acopiara/CE.

Responsável: Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15).

Representação legal: Antônio Braga Neto (OAB/CE 17.713).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. INCENTIVO AO TURISMO NO MUNICÍPIO DE ACOPIARA/CE. REALIZAÇÃO DE EVENTO COMO PARTE DA COMEMORAÇÃO DO ANIVERSÁRIO DO MUNICÍPIO. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA. EFETIVA REALIZAÇÃO DO EVENTO. AUSÊNCIA DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA ESPECÍFICA SOBRE A MATÉRIA. NÃO VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO FINANCEIRA POR PARTE DO CONCEDENTE. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo – MTur em desfavor do Sr. Antônio Almeida Neto, ex-prefeito do Município de Acopiara/CE (gestão: 2009-2012), diante da impugnação total das despesas do Convênio nº 705.095/2009, cujo objeto consistia no incentivo ao turismo, por meio do apoio à realização do evento intitulado “1ª Acopiara Fest Folia”, com vigência estipulada para o período de 25/9/2009 a 31/1/2010.

2. Diante dos elementos constantes dos autos, o auditor da Secex/CE lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 28, com a anuência do diretor e do titular da unidade (Peças nºs 29/30), nos seguintes termos:

“(...) 2. Conforme disposto no termo de convênio em questão, foram previstos recursos no montante de R\$ 104.166,67 para a execução do objeto, dos quais R\$ 100.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 4.166,67 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a Ordem Bancária 2009OB801895, de 30/11/2009 no valor R\$ 100.000,00 (peça 1, p. 93), creditada na conta corrente 228427, agência 0700, do Banco do Brasil S/A.

4. O responsável apresentou a prestação de contas final referente ao convênio em lide através do Ofício 203/10, de 13/1/2010 (peça 1, p. 95).

5. O Município de Acopiara/CE intentou Ação Ordinária de Ressarcimento com pedido de tutela antecipada (peça 1, p. 149-167) e Representação Criminal por crime de Responsabilidade (peça 1, p. 169-175) em desfavor do responsável em lide.

6. Consta o não saneamento das irregularidades apontadas pela área técnica daquele Ministério mesmo diante das notificações (Ofício 323/2012, de 9/3/2012, peça 1, p. 109; Ofício 646/2012, de 1/8/2012, peça 1, p.131; Ofício 317/2013, de 6/3/2013, peça 1, p. 193-195; Ofício 3165/2013, de 29/8/2013, peça 1, p.257) encaminhadas à prefeitura e ao responsável.

7. O Relatório de Auditoria CGU 673/2014 (peça 1, p. 341-343) concluiu que o Sr. Antônio Almeida Neto encontra-se em débito com a Fazenda Nacional, anuindo com o Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 311-321).

8. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual o responsável é alcançado,

seguiu a TCE em trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 359).

9. Conforme o Relatório de Auditoria CGU 673/2014 (peça 1, p. 341-343), o motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial está materializado pela impugnação total de despesas, uma vez que, conforme Nota Técnica de Reanálise no 628/2013, de 24/6/2013 (peça 1, p. 251-255), e Nota Técnica de Análise Financeira 448/2013, de 28/8/2013 (peça 1, p. 265-269) a Prestação de Contas foi reprovada em razão de não ter sido apresentada documentação suficiente à elisão das ressalvas técnicas:

‘Foi verificado que o evento objeto do convênio teve como escopo as comemorações ao aniversário do município, conforme material apresentado pelo conveniente: publicações da internet e em jornais (...) e CD-ROM com fotografias e DVD com filmagens do evento (...). Ocorre que a Portaria nº 171, de 19 de setembro de 2008, então vigente à época da celebração do convênio, elenca um rol taxativo de eventos que o Ministério do Turismo deve apoiar, e dentre eles não consta o aniversário da cidade/município. Sendo que os eventos realizados na época da vigência da Portaria supramencionada, com recursos repassado pelo MTur, não podem ter qualquer vínculo ou pertinência com eventual aniversário da cidade/município, conforme consulta realizada a Consultoria Jurídica deste Ministério em 13 de setembro de 2011 (...).’

10. Tanto o Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 311-321), quanto o Relatório de Auditoria da CGU (peça 1, p. 341-343), concluíram pela existência de dano ao Erário Federal da ordem de R\$ 100.000,00, em 30/11/2009, em razão da impugnação total de despesas do convênio em comento.

11. Quanto à responsabilização, foi indicado como responsável o Sr. Antônio Almeida Neto, por ter sido o prefeito que celebrou e geriu os recursos do convênio.

12. Foram realizadas diligências ao Ministério do Turismo (ofício 2694/2014-TCU/SECEX-CE, de 22/10/2014, peça 6), solicitando a prestação de contas encaminhada para exame, e ao Banco do Brasil S/A (Ofício 2695/2014-TCU/SECEX-CE, de 22/10/2014, peça 5) requisitando os extratos bancários e cheques relativos à c/c do convênio.

13. Consta informação de que o Município encaminhou a prestação de contas apresentada (Of. 203/10, de 13/1/2010, peça 9, 48), nela constando a seguinte documentação: Relatório de Cumprimento do Objeto; Relatório de Execução Físico-Financeira; Relatório de Execução Física; Relação de Pagamentos Efetuados; Relação de Execução da Receita e Despesa; Relação de Bens Adquiridos; Conciliação Bancárias; Declarações; Termo do Convênio; extratos Bancários; Devolução do saldo; processo de pagamento Notas Fiscais; Recibo: processo de pagamento; processo de licitação (peça 9, p. 48- peça 10 p. 34-239), posteriormente complementada pelo Of. 273/2012, de 4/4/2012 (peça 11, p. 14) com os seguintes documentos: Relatório de Cumprimento do Objeto (Anexo IX), Declaração, Relatório Fotográfico (peça 11, p. 15-23).

18. O exame precedente também consignou o ingresso de diversas ações interpostas pela municipalidade: Ação Ordinária de Ressarcimento com pedido de tutela antecipada contra ex-gestor (peça 11, p. 97-106); representação criminal por crime de responsabilidade (peça 11, p. 107-110); Ação Ordinária de Preceito Cominatório com Pedido Urgente de Antecipação de Tutela Jurisdicional específica em desfavor da União Federal (peça 11, p. 165-174); Ação Ordinária (peça 11, p. 175-178); Ação Ordinária de Ressarcimento com pedido de tutela Antecipada contra seu ex-gestor (peça 11, p. 183-192).

20. Ao final do exame, face os fatos consignados, a instrução de peça 16 alvitrou que fosse citado o ex-prefeito, Sr. Antônio Almeida Neto, na qualidade de responsável pela aplicação indevida dos recursos conveniados. Tal proposta contou com a aquiescência do Diretor da 1ª DT (peça 17), na condição de substituto do Titular da Unidade.

EXAME TÉCNICO

21. Em atenção ao pronunciamento da Unidade Técnica foi emitido o Of. 1893/2015, de 18/8/2015 (peça 18) de citação ao ex-prefeito municipal. Posteriormente ao recebimento da

comunicação processual, o responsável solicitou dilação de prazo (peça 21), o qual foi concedido pelo Ministro Relator (peça 25).

22. Consta junto às peças 26 e 27 a manifestação de defesa do responsável, cujas principais linhas de argumentação se encontram a seguir reproduzidas.

23. Inicialmente, o responsável alegou sua ilegitimidade passiva, vez que não teria sido o ordenador das despesas do convênio, inclusive demonstrando conceitos desta figura no direito financeiro brasileiro (peça 16, p. 3-4). Esclareceu ainda que o município contava com lei municipal (Lei 1.225/03) que possibilitava a descentralização dos atos administrativos para o secretariado nomeado.

24. Em relação ao objeto conveniado, defendeu o evento realizado (peça 16, p. 5). Declarou que ocorreu no período entre 21 a 28/9/2009 e que teve o objetivo alcançado referente à promoção de turismo no município em atenção ao § 4º do art. 15 da Portaria MTUR 171/2008, a seguir reproduzido:

'Art. 15 Eventos com Recursos de Emendas Parlamentares são aqueles a serem apoiados com recursos alocados no orçamento do Ministério do Turismo, advindos de emendas parlamentares.

(...)

§ 4º No caso de Eventos Geradores de Fluxo Turístico serão definidos os grupos a seguir para enquadramento da natureza do evento:

a) Carnaval;

b) Carnaval fora de época, etc.'

25. Ao contrário do declarado pelo órgão repassador, o responsável sustentou que não houve utilização dos recursos para comemorar o aniversário da cidade (peça 26, p. 6), festejado em 28/9/2009, embora reconheça que fizera parte das comemorações deste (peça 26, p. 7). Aduziu que os recursos foram totalmente empregados no objeto do convênio e que não houve prejuízo ao município, utilizando em sua defesa a Portaria 171/2008 do MTUR, que relaciona os eventos autorizados para o fluxo turístico, entre eles carnaval fora de época, como o realizado pelo município (peça 26, p. 7-8).

26. Neste sentido, se posicionou contrariamente a um dos elementos centrais do exame do órgão concedente, no qual teria havido vinculação entre o aniversário da cidade e o carnaval fora de época. De acordo com o responsável, não poderia a Consultoria Jurídica do Ministério estabelecer normas ao defender o posicionamento suso mencionado, sem contudo haver apresentado indícios de que o ato administrativo praticado teria infringido condutas descritas como ímprobas ou ilegais (peça 26, p. 9).

27. A seu turno, defendeu a execução financeira do convênio, alegando que o Tribunal não apontou quaisquer irregularidades em relação à prestação de contas apresentada (peça 16, p. 13). Sob este argumento, reenfatiçou a defesa apresentada no sentido de que não houvera prejuízo ao erário, defendendo que haveria necessidade da demonstração do dano causado e da má-fé por parte do gestor, consoante entendimento do STJ no REsp 480387/SP-2002/0149825-2 (peça 26, p. 14).

28. Ademais, solicitou que as contas fossem julgadas regulares ou regulares com ressalva (peça 26, 15).

29. Cabe destacar, inicialmente, que o responsável não juntou a sua defesa nenhum elemento de convicção dos fatos narrados, mas somente limitou-se a descrever o seu posicionamento. A linha de defesa restringiu-se a declarar que não fora o ordenador de despesa do convênio e a defender a aplicação dos recursos, já que o Tribunal não se pronunciara negativamente quanto à prestação de contas apresentadas, tampouco no exame da Consultoria Jurídica foi provado prejuízo ao erário e os atos administrativos praticados não foram inquinados como irregulares.

30. Em que pese à defesa de que não seria responsável pela execução do convênio ou pela ordenação das despesas respectivas, em razão da descentralização administrativa levada a cabo no âmbito do município, este entendimento encontra-se superado por parte da jurisprudência desta Corte. E tanto é assim, que os administradores públicos podem ser responsabilizados simplesmente em função da culpa com a qual contribuíram para a formatação do ato, sem, contudo, terem nele

interferido diretamente, daí por que a alegada reorganização administrativa da prefeitura assume papel secundário. É o que vem a se chamar de culpa in eligendo e culpa in vigilando. À respeito do tema, a remansosa jurisprudência deste Tribunal tem configurado a responsabilidade solidária entre gestores públicos e efetivos responsáveis pelos atos praticados (Acórdão 296/2011 2ª Câmara, 1190/2009-Plenário, 1715/2008-Plenário, 3765/2011 1ª Câmara, 2603/2011-Plenário), eis que os primeiros têm o dever de selecionar bem os seus prepostos e, uma vez eleitos (culpa in eligendo), a responsabilidade sob eles não cessa, devendo o delegante supervisionar-lhes os atos praticados sob pena de responder em função destes (culpa in vigilando). Não obstante, o argumento de que havia um efetivo ordenador de despesa que não o responsável também deve ser sopesado no exame.

31. Compulsando os autos, observa-se que o Sr. Gleirton Dias Figueiredo (peça 10, p. 20), Secretário de Cultura, Esporte e Juventude e o Sr. Robson Alves de Almeida Diniz, Secretário do Fundo Municipal de Cultura (peça 10, p. 21, 23, 25) assinaram, respectivamente o empenho e os subempenhos do convênio. Contudo, comparando-se as assinaturas destes gestores com àquelas apostas nos cheques remetidos pelo Banco do Brasil para fins de análise (peça 13, p. 8 e 12), nota-se que a assinatura se identifica com a do prefeito municipal contida no documento de peça 9, p. 48, ao invés dos secretários em referência.

32. Isto é, embora efetivamente os secretários tenham assinados documentos que dão a ideia de que eram os ordenadores de despesa do município, em realidade, os atos de execução do convênio continuavam sob o poder decisório do prefeito municipal, assim como também o foi em relação à prestação de contas. Ao trazer para si a responsabilidade pela execução financeira do convênio – aspecto central na execução dos convênios públicos - é adequado sejam desconsiderados os supostos atos de ordenação de despesa (empenho e liquidação) praticados pelos secretários e atribuída a responsabilidade dos gastos efetuados a quem efetivamente os decidia: o ex-prefeito municipal, seu real responsável.

33. Em que pese o argumento de que a prestação de contas apresentada não fora objeto de exame do Tribunal, tal assertiva deve ser refutada, eis que o exame da documentação já foi analisada pelo órgão concedente, com pareceres uniformes do Controle Interno e Supervisão Ministerial, havendo-se dele concluído que deveriam as contas ser reprovadas. Portanto, ante o fato de o Tribunal haver determinado a citação do responsável há presunção de que concordou com o exame inicial realizado pelo órgão concedente, cabendo ao concedente apresentar elementos que invalidem ou alterem esta convicção prévia. Como se aduziu acima, nenhum elemento de prova foi apresentado, além da defesa em si.

34. Quanto ao argumento do ex-prefeito de que a Assessoria Jurídica estaria editando norma ao defender a rejeição das contas, tendo em vista o entendimento de custeio da festa do aniversário da cidade com os recursos do convênio, entende-se que o mesmo não deva prosperar. Da leitura do posicionamento da AGU, vê-se que o órgão consultivo apenas enfatizou a utilização dos recursos no objeto do convênio e que referida aplicação deveria se cingir aos termos da Portaria 171/2008 do MINTUR, que delimita quais ações podem ser custeadas com os recursos do convênio.

35. Embora sob o aspecto formal tenha se tentado demonstrar o emprego dos recursos, nota-se que o ex-prefeito fez coincidir o período do carnaval fora de época para nele incluir o aniversário da cidade. Logo, não há como não deduzir que o evento em período maior (carnaval fora de época) terminou por custear aquele de duração menor (aniversário da cidade). Em consequência, correto o exame da AGU face à inobservância à cláusula 1ª. do termo de convênio (peça 9, p. 253), que determinava o objetivo específico do repasse dos valores, evento intitulado '1ª Acopiara Fest Folia', bem assim do art. 15, § 4º, 'b' da Portaria 171/2008MTUR referenciada acima.

36. Isto posto, propõe-se que sejam refutados todos os argumentos apresentados pelo responsável, por falta de elementos probantes, e seja mantida a proposição do órgão concedente pelo julgamento das contas pela irregularidade.

CONCLUSÃO

37. *Alvitra-se, portanto, o julgamento irregular das contas apresentadas pelo Sr. Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15), celebrado com o Ministério do Turismo, relativo ao Convênio 705095/2009 (Siafi 705095) que tinha por objeto incentivar o turismo, por meio do apoio à realização do evento intitulado '1ª Acopiara Fest Folia'.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. *Diante do exposto, submetemos os autos a consideração superior propondo:*

a) *rejeitar as alegações de defesa do Sr. Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15), ex-prefeito do Município de Acopiara/CE;*

b) *com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'b', 19, caput, da Lei 8.443/93, e §2º 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 II e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15), ex-prefeito municipal, condenando-o ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de 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, calculada a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, o montante ressarcido (R\$ 7.200,00 em 30/11/2012; R\$ 9.870,00 em 30/11/2012; e R\$ 141,53 em 15/1/2010), na forma prevista na legislação em vigor:*

DATA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
2/12/2009	100.000,00

c) *aplicar ao Sr. Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15), ex-prefeito municipal, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

d) *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;*

e) *autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

f) *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 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.*

3. Enfim, o MPTCU, neste feito representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou a sua concordância com a proposta da Secex/CE, conforme o parecer lançado à Peça nº 31, propondo, de todo modo, com o intuito de evidenciar de forma mais clara o valor original do débito a ser imputado, que a tabela constante da alínea "b", do parágrafo 38, da instrução da unidade técnica, à Peça nº 28, seja formulada nos seguintes termos:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA
100.000,00	2/12/2009
(141,53)	15/1/2010
(7.200,00)	30/11/2012
(9.870,00)	30/11/2012



É o Relatório.