

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC 016.596/2014-5.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Salitre/CE.

Responsáveis: Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68);

Joaquim Barbosa de Sá Filho-ME (CNPJ 10.141.259/0001-06);

Rosifram Pereira da Silva-ME (CNPJ 01.333.668/0001-13).

Representação legal: Marcos Ronny Moura Saldanha (9837/OAB-CE) e outros, representando Agenor Manoel Ribeiro; Marcelo Melo Carvalho (19.896/OAB-CE), representando Rosifram Pereira da Silva e Joaquim Barbosa de Sá Filho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. TENTATIVA DE BURLA À PRESTAÇÃO DE CONTAS. INABILITAÇÃO DO RESPONSÁVEL PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (Mtur) em desfavor do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, ex-prefeito de Salitre/CE (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), diante da impugnação total das despesas do Convênio nº 702453/2008 (Siconv 702453) destinado a realização do “2º Réveillon Popular” no município, supostamente realizado em 2008.

2. Adoto, como Relatório, a instrução técnica lançada pelo auditor federal da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE) à Peça nº 50, com a anuência dos dirigentes da unidade instrutiva (Peças nºs 51 e 52), nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO*

2. *O convênio tinha por objeto apoiar a realização do 2º Reveillon Popular de Salitre/CE a ser realizada no dia 31/12/2008, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 100.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 5.500,00 da parte do convenente, perfazendo o montante de R\$ 105.500,00, conforme se verifica do Termo de Convênio (peça 1, p. 41-73). A vigência do instrumento estendeu-se de 23/12/2008 a 13/4/2009.*

3. *Os recursos federais foram liberados por meio de uma única ordem bancária, depositadas na agência 0733-1, conta corrente 18773-9, do Banco do Brasil (peça 2, p. 6):*

<i>Ordem Bancária</i>	<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>2009OB800053</i>	<i>5/2/2009</i>	<i>100.000,00</i>

4. *De acordo com o Pronunciamento da Unidade Técnica, encontrado à Peça 3, em 17/9/2009, o Ministério do Turismo, após analisar tecnicamente a prestação de contas final apresentada, emite o Parecer Técnico 37/2009, no qual restou consignado que o Convenente não apresentou a documentação que comprova a execução física das metas/ações previstas no plano de*

trabalho aprovado, sendo sua execução insuficientemente evidenciada, uma vez que não foram encaminhadas fotos originais gerais do evento e fotos específicas dos itens do plano de trabalho, com data e local, onde possam ser verificadas as bandas que foram contratadas, palco, iluminação e equipamento de som (peça 1, p. 85-89).

5. A Unidade Técnica também informou que a Coordenação Geral de Convênios do Ministério do Turismo – CGC, emitiu a Nota Técnica de Análise 292/2010, de 19/3/2010, na qual restaram consignadas as seguintes ressalvas técnicas e financeiras:

<i>Ressalvas Financeiras</i>
<i>Justificar a opção pela realização de carta convite para as contratações dos shows artísticos, tendo em vista que na fase de celebração do convênio foi apresentada carta de exclusividade para as datas do evento;</i>
<i>Encaminhar cópia do extrato de publicação do contrato de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, conforme cláusula terceira, inciso II, alínea 'cc' do termo de convênio.</i>
<i>Encaminhar cópia de todos os cheques/OBs emitidos para pagamento aos fornecedores.</i>
<i>Ressalva técnica</i>
<i>O Convenente não apresentou a documentação que comprova a execução física das metas/ações previstas no plano de trabalho aprovado, sendo sua execução insuficientemente evidenciada, uma vez que não foram encaminhadas fotos originais gerais do evento e fotos específicas dos itens do plano de trabalho, com data e local, onde possam ser verificadas as bandas que foram contratadas, palco, iluminação e equipamento de som</i>

6. A Prefeitura de Salitre foi notificada para apresentar justificativas para as ressalvas técnicas e financeiras apontadas na Nota Técnica 292/2010 (peça 1, p. 91 e 101). As justificativas foram encaminhadas pelo então prefeito, Sr. Agenor Manoel Ribeiro, em 24/11/2011 (peça 1, p. 105-133).

7. As Notas Técnicas 28/2012 (peça 1, p. 135-139) e 135/2012 (peça 1, p. 147-149), ambas da CGC, rejeitaram as justificativas apresentadas pelo ex-prefeito. Também foi anotado que as fotografias encaminhadas por ocasião da prestação de contas eram de bandas que não faziam parte do PTA.

8. A ex-prefeito apresentou novas justificativas (peça 1, p. 141). Ao analisá-las, no entanto, o Ministério do Turismo mais uma vez reprovou a prestação de contas do convênio no âmbito da Nota Técnica 287/2013 (peça 1, p. 175-186). Na ocasião, acrescentou que, em pesquisa realizada na internet, verificou-se que as fotos encaminhadas pelo responsável pertenciam à festa de aniversário dos 21 anos do município de Salitre/CE, ocorrida entre 28 e 30/6/2009. A Nota Técnica de Reanálise Financeira 435/2013, apenas salientou que, quando a área técnica concluir pela reprovação da prestação de contas, caberá a área financeira apenas o cálculo do montante a ser restituído e a correspondente notificação ao convenente (peça 1, p. 208-213)

9. Sempre de acordo com a instrução encontrada à Peça 3, novas notificações, datadas de 8/8/2013, acerca da reprovação da prestação de contas apresentada, foram então encaminhadas tanto ao ex-Prefeito quanto ao atual Gestor Municipal (peça 1, p. 200-206). Este último, encaminhou ao Ministério do Turismo expediente solicitando a suspensão da inadimplência do município uma vez que os recursos impugnados foram gastos integralmente na gestão do ex-Prefeito (peça 1, p. 214-222).

10. Instaurada a competente tomada de contas especial, o relatório do tomador de contas 133/2014, concluiu que o Sr. Agenor Manoel Ribeiro, era responsável pelo débito no valor integral dos recursos federais repassados, em razão da impugnação integral das despesas, decorrente de irregularidade na execução física do ajuste, caracterizada pela tentativa do convenente em comprovar

a execução do convênio utilizando fotografias de evento diverso do objeto conveniado, conforme apontado na Nota Técnica 287/2013 (peça 1, p. 254-264).

11. O Relatório de Auditoria CGU 432/2014 concordou com o relatório do tomador de contas (peça 1, p. 286-288). Uma vez quantificado definitivamente o débito pelo qual o responsável era alcançado, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 290-296).

12. A Unidade Técnica, conquanto concedesse que a responsabilização se mostrou correta no tocante a indicação do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, por ter sido o prefeito que celebrou e geriu os recursos do convênio (gestões 2005-2008 e 2009-2012), não concordou que o ex-gestor fosse o único responsável. De acordo com a análise, os fatos apresentados pelo Ministério do Turismo não comprovaram a realização do objeto do convênio e, portanto, indicavam a existência de serviços pagos e não realizados. Desse modo, deveria ter sido chamada a empresa contratada responsável pela realização do evento para compor o polo passivo dos presentes autos em solidariedade com o ex-Prefeito.

13. Nessas condições, considerando a responsabilidade solidária da empresa, deveria o débito ser atualizado a partir da data dos efetivos pagamentos realizados. No entanto, como o Ministério do Turismo não fez juntar à Presente Tomada de Contas Especial, cópia da prestação de contas apresentada pelo ex-Prefeito, não foi possível identificar nos autos estas informações. Assim, antes de ser providenciada a citação dos responsáveis, a Unidade Técnica propôs a efetivação de diligência ao Ministério do Turismo solicitando cópia dos aludidos documentos.

14. Além disso, a Unidade Técnica também propôs a realização de diligência ao Banco do Brasil para que se encaminhasse ao TCU cópia dos extratos bancários da conta do convênio, acompanhada de cópia dos cheques que a movimentaram.

15. Em resposta à diligência que lhe foi endereçada, o Banco do Brasil encaminhou a cópia dos extratos bancários da Conta 18.773-9, Agência 733-1 do Banco do Brasil, bem como dos cheques que movimentaram a respectiva conta (peça 11). Da análise dos dados encaminhados, a Unidade Técnica concluiu que foram efetuadas despesas de ordem de R\$ 105.490,00, todas na gestão do Sr. Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68), ex-Prefeito Municipal de Salitre/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012).

16. O Ministério do Turismo, por seu turno, encaminhou além da prestação de contas final solicitada, cópia de toda documentação alusiva à celebração e execução do Convênio 702453/2008 (Siconv 702453). Do exame da documentação encaminhada, verificou-se que a Prefeitura de Salitre/CE realizou duas licitações:

a) por meio da Carta-Convite 013/2008-FG, a prefeitura contratou a empresa Joaquim Barbosa de Sá Filho, CNPJ 10.141.259/0001-06 (Barbosa Eventos), para realizar a locação de palco completo com luz e iluminação pelo valor de R\$ 25.495,00 (peça 9, p. 87-97); e

b) por meio da Carta-Convite 14/2008-FG, a prefeitura contratou a empresa Rosifran Pereira da Silva – ME, CNPJ 01.333.668/0001-13 (Arara Som Produções), para realizar o agenciamento de bandas musicais para shows durante as comemorações do 2º Reveillon Popular de Salitre/CE pelo valor de R\$ 79.995,00 (peça 9, p. 98-108).

17. Os processos de pagamento apresentados coincidem com os valores contratados e com os débitos verificados na conta específica do convênio, o que estabelece o nexo de causalidade financeiro em relação aos pagamentos efetuados e identificam as empresas que receberam os recursos do convênio. A Unidade Técnica resumiu a movimentação financeira por meio da tabela transcrita a seguir:

Empresa	Nota Fiscal	Valor (R\$)	Cheques	Valor (R\$)
---------	-------------	-------------	---------	-------------

Rosifran Pereira da Silva – ME	339	79.995,00	850001	72.955,45
			850003	3.199,80
			850004	1.199,92
			850005	2.639,83
Joaquim Barbosa de Sá Filho	003	25.495,00	850002	23.173,25
			850006	1.098,00
			850007	382,42
			850008	841,33
Total (R\$)		105.490,00		105.490,00

18. De posse das respostas às diligências e entendendo que os fatos estavam bem circunstanciados na fase interna da TCE, a Unidade Técnica chegou a duas conclusões. A primeira dava conta da existência do débito, correspondente ao valor integral repassado, decorrente da inexecução física do ajuste, caracterizada pela tentativa do conveniente em comprovar a execução do convênio utilizando fotografias de evento diverso do objeto conveniado.

19. A segunda conclusão dava conta de que a responsabilização solidária era a mais correta para fazer face ao dano ao erário verificado. Com efeito, foram indicados o Sr. Agenor Manoel Ribeiro, por ter sido o prefeito que celebrou e geriu os recursos do convênio (gestões 2005-2008 e 2009-2012), e as empresas contratadas para a realização do evento: Joaquim Barbosa de Sá Filho, CNPJ 10.141.259/0001-06 (Barbosa Eventos); e Rosifran Pereira da Silva – ME, CNPJ 01.333.668/0001-13 (Arara Som Produções), pois os fatos apresentados pelo Ministério do Turismo não comprovaram a realização do objeto do convênio e, portanto, indicaram a existência de serviços pagos e não realizados.

20. Nessa esteira, a proposta de encaminhamento feita pela unidade técnica (Peça 12, p. 6) consistiu da citação solidária do ex-gestor e das empresas contratadas. Com efeito, as Peças 13, 14 e 15 trazem os ofícios de citação endereçados à Empresa J. Barbosa de Sá Filho – ME, à Empresa Rosifran Pereira da Silva – ME e ao Sr. Agenor Manoel Ribeiro, respectivamente.

21. Diante da realização desses responsáveis, a instrução de peça 37 passou a análise dos fatos, de início, destacando os normativos que disciplinam neste Tribunal as comunicações processuais, quais sejam: Lei 8.443/1992, artigo 22, inciso I, que prevê: as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU; RI/TCU, artigo 79, inciso II: que estabelece que as comunicações processuais serão feitas mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário; e Resolução TCU 170, de 30/6/2004, artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, que, no mesmo sentido, disciplina a expedição das comunicações processuais emitidas pelo Tribunal de Contas da União.

22. Ressalta que diante dessas normas não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. E que apenas quando não estiver presente nos autos o AR, poderá ser verificada a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

23. Referindo-se ao caso em exame, diz que os responsáveis ficaram cientes de suas citações, de acordo com as peças 16, 17 e 18, como informam aos autos os avisos de recebimento endereçados ao Sr. Agenor Manoel Ribeiro, à Empresa J. Barbosa de Sá Filho – ME e à Empresa Rosifran Pereira da Silva – ME, respectivamente, e que, portanto, ficou demonstrado que a comunicação processual foi entregue nos endereços dos responsáveis, sem qualquer vício passível de nulidade.

24. Registra que, uma vez citado, o Sr. Agenor Manoel Ribeiro, por meio de expediente localizado à peça 19, encaminhado por seu procurador (peça 20), requereu, em 30/10/2014, dilação do prazo para encaminhamento da defesa por mais 45 dias, em face da 'extensão e complexidade do processo, as quais demandam uma análise cautelosa'.

25. Por seu turno, a unidade técnica (Peça 29, p. 2), considerando que o débito era decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Ministério do Turismo à Prefeitura de Salitre/CE, verificou a necessidade de evidenciação da realização do evento, e entendeu viável o deferimento do pleito.

26. Porém, tendo em vista que o prazo total para apresentação das alegações de defesa ultrapassaria os trinta dias, e com arrimo no princípio da verdade material, o qual tem como consectário a aplicação do princípio do formalismo moderado, a Unidade Técnica propôs o encaminhamento ao Relator, em 18/11/2014, Peça 30, propondo, em caráter excepcional, a prorrogação de prazo por mais 45 dias para atendimento do Ofício 2481/2014-TCU-SECEX-CE, contados do término do prazo inicialmente concedido ao Sr. Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68).

27. Menciona ainda que igualmente citadas, as empresas responsabilizadas encaminharam pedidos de prorrogação de prazo, por mais 15 dias, peças 22 e 23, respectivamente, ambas de 23/10/2014, por meio de advogados constituídos, cujas procurações encontram-se às peças 27 e 28, respectivamente.

28. Além disso, que, levando em conta os fatos postos nos parágrafos anteriores, as citações foram válidas, o prazo foi prorrogado como solicitado e todos os responsáveis constituíram advogados, e todos eles solicitaram cópias dos autos.

29. Ademais que, tendo transcorrido o prazo regimental fixado e o prazo de prorrogação concedido, os responsáveis permaneceram silentes, operando-se os efeitos da revelia e devendo, por isso, dar prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 8º do art. 202 do RITCU.

30. Ressalta que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de considerar a responsabilidade pessoal do gestor, ao qual compete comprovar o bom e regular emprego dos valores públicos, cabendo-lhe o ônus da prova, *ex vi* do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967.

31. Por oportuno, destaca as seguintes deliberações:

Sumário

(...) 1. Compete, exclusivamente, ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da regularidade da sua gestão, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como dos artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

2. O ônus da prova nos termos da pacífica jurisprudência do TCU, incumbe sempre ao gestor da época da aplicação dos recursos, que deve comprovar a sua regular aplicação (Acórdão 2.063/2009 - 2ª Câmara).

Sumário

(...) 2. Compete ao gestor o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente, que demonstre os gastos efetuados, bem como o nexo de causalidade entre as despesas executadas e as verbas repassadas (Acórdão 73/2007 - 2ª Câmara).

Sumário

(...) 1. O ônus da prova da regularidade na aplicação dos recursos, por dever constitucional e legal, recai no gestor (Acórdão 1.308/2006 - 1ª Câmara).'

32. Lembra que cabe ao gestor demonstrar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, ou seja, cabe-lhe o ônus da prova. No âmbito desta tomada de contas especial a responsável não carrou aos autos documentação capaz de comprovar o bom e regular emprego das verbas federais no cumprimento do plano de trabalho do convênio, já que as fotos apresentadas referem-se a outros eventos que não o 2º Reveillon Popular de Salitre/CE.

33. Acresce que não há elementos nos autos capazes de contradizer os pareceres emitidos nos sucessivos pronunciamentos do Ministério do Turismo, que apontam a inexecução do objeto do Convênio 702453/2008 (Siconv 702453), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Salitre/CE e aquele ministério.

34. Em relação às empresas contratadas, que também não há como retirar-lhes a responsabilidade, uma vez que ambas, cada uma com seu respectivo montante, receberam recursos públicos de convênio cujo objeto não foi realizado, cabendo-lhes, por esse motivo, responder solidariamente pelos valores respectivos de R\$ 79.995,00 e R\$ 25.495,00.

35. Conclusivamente, após ressaltar que os fatos dão conta de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico por parte do gestor, conforme dispõe a Lei 8.443/1992, art. 16, III, 'c', combinada com o Regimento Interno, art. 209, III, bem como que diante da revelia não é possível reconhecer a boa-fé dos responsáveis, uma vez que não demonstraram interesse em exercer seu direito à ampla defesa, motivo pelo qual, pelo disposto no art. 202, § 6º, do RITCU, entende caber, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das conta.

40. Por fim, propõe que sejam considerados revéis o Sr. Agenor Manoel Ribeiro e as empresas Rosifran Pereira da Silva – ME e Joaquim Barbosa de Sá Filho – ME, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c', e § 2º, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, condenando-o solidariamente com as empresas Rosifran Pereira da Silva – ME e Joaquim Barbosa de Sá Filho – ME, ao pagamento das quantias dispostas abaixo:

Responsáveis solidários	Data	Valor (R\$)
Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68); e Rosifran Pereira da Silva – ME (CNPJ 01.333.668/0001-13)	11/2/2009	79.995,00
Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68); e Joaquim Barbosa de Sá Filho - ME (CNPJ 10.141.259/0001-06)	11/2/2009	25.495,00

41. A unidade técnica pronuncia-se conforme a proposta acima mencionada (peças 38 e 39), porém, nesse interim, o Sr. Agenor Manoel Ribeiro comparece ao processo apresentando alegações de defesa e documentação complementar (peças 40 a 42).

42. Ao se manifestar sobre a documentação apresentada, o MPTCU entende que, embora o responsável tenha descumprido o prazo para apresentação de suas alegações, mesmo após a prorrogação concedida a seu pedido, mas em homenagem aos princípios da verdade material, do formalismo moderado e da ampla defesa, os argumentos e documentação apresentados devem ser devidamente analisados. Propõe assim, que os autos sejam restituídos à Secex/CE, para a devida análise (peça 44).

43. Por sua vez, o Relator anui ao posicionamento consignado pelo Ministério Público junto ao TCU, e determina à unidade técnica que promova a análise da documentação apresentada pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro e, diante ainda das solicitações realizadas pelo Sr. Marcelo Melo Carvalho (OAB/CE 19.896) às peças 21 e 23, procurador de Rosifran Pereira da Silva - ME e Joaquim Barbosa de Sá Filho – ME, concede prorrogação, por mais 15 dias, do prazo para apresentação das alegações de defesa, a ser contado, excepcionalmente, a partir da notificação dos responsáveis.

EXAME TÉCNICO

44. *Em cumprimento, a Secex expediu os Ofícios 1625/2015-Secex/CE (peça 46) e 1626/2015-Secex/CE (peça 47), destinados ao procurador dos representantes das mencionadas empresas individuais. Os AR's inseridos nas peças 48 e 49 comprovam o recebimento das comunicações pelo citado procurador.*

45. *Assim, levando em conta os normativos que disciplinam neste Tribunal as comunicações processuais, conforme posto nos parágrafos 21 a 23, retro, constata-se que as citações foram válidas.*

46. *No entanto, transcorrido o prazo regimental fixado e o novo prazo de prorrogação concedido, os responsáveis permaneceram silentes, operando-se os efeitos da revelia e devendo, por isso, ser dado prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 8º do art. 202 do RITCU.*

47. *Da mesma forma do apurado anteriormente, em razão de revelia caracterizada desses mesmos responsáveis, entende-se não que há elementos nos autos capazes de contradizer os pareceres emitidos nos sucessivos pronunciamentos do Ministério do Turismo, conclusos pela inexecução do objeto do Convênio 702453/2008 (Siconv 702453), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Salitre/CE e aquele ministério.*

48. *E ainda que não há como retirar a responsabilidade das empresas contratadas, uma vez que ambas, cada uma com seu respectivo montante, receberam recursos públicos de convênio cujo objeto não foi realizado, cabendo-lhes, por esse motivo, responder solidariamente pelos valores respectivos de R\$ 79.995,00 e R\$ 25.495,00.*

49. *No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta desses responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, entende-se que, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la.*

50. *Passa-se a seguir à análise das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro, ex-prefeito, consignadas nas peças 41 a 42.*

I. Da Inicial:

51. *A defesa faz uma sinopse dos fatos, informando o número do convênio, seu objeto, os recursos previstos, as comunicações oriundas do município que encaminharam a prestação de contas final (cópia anexa), as que atenderam as notas técnicas de análise daquelas contas, bem como os motivos que ensejaram a reprovação da citada prestação de contas, que seriam:*

a) ausência do envio de fotos gerais do evento e fotos específicas dos itens do Plano de Trabalho, com data e local, onde possam ser verificadas as bandas que foram contratadas, plano, iluminação e equipamento de som;

b) falta de justificativa para contratação dos shows artísticos, mediante a realização de carta convite e não mediante processo de mediante processo de inexigibilidade.

II. Da preliminar:

52. *Aponta dois argumentos: ausência de dano ao erário e ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do processo.*

53. *Inicialmente cita o art. 212 do Regimento Interno deste Tribunal, para asseverar que a quantificação de dano ao erário é pressuposto indispensável de constituição de desenvolvimento regular do processo de Tomada de Contas Especial (TCE), e que sua ausência resulta na extinção do processo sem julgamento do mérito, conforme reiteradas decisões deste Tribunal.*

54. *Firmando convicção nesse sentido, afirma que da análise do processo observa-se não existir qualquer dano, bem como qualquer irregularidade, até mesmo de natureza formal, na Prestação de Contas do Convênio 702453/2008 apresentada pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro ao Ministério do Turismo, uma vez que evidencia de forma clara o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados ao município e a finalidade do convênio em tela.*

55. *Ressalva que a documentação solicitada pelo Ministério do Turismo, através das Notas Técnicas de Análise e Reanálise não tinham previsão no regulamento de convênios vigente à época nem nas cláusulas insertas no instrumento firmado.*

56. *Nesse ponto, destaca o seguinte pronunciamento da Secex/CE:*

'26. Os processos de pagamento apresentados coincidem com os valores contratados e com os débitos verificados na conta específica do convênio, o que estabelece o nexo de causalidade financeiro em relação aos pagamentos e identificam que receberam os recursos do convênio.'

57. *Continuando, afirma que o entendimento aplicado ao assunto pelo TCU é o de que a instauração da Tomada de Contas Especial deve ser motivada por irregularidades que resultem prejuízos ao Erário e que estes possam ser quantificados, conforme posto em vasta legislação que transcreve, sendo estas: Lei 8.883/1992, art. 8º; Decreto Lei 200/1967, art. 84; Decreto 93.872/1986, art. 184, Instrução Normativa do TCU 71/2012, todas relacionadas aos pressupostos para a instauração de tomada de contas especial.*

58. *Argumenta que diante dos citados dispositivos não está a afirmar e/ou a assegurar ser dispensável, quando da análise das prestações de contas de recursos federais, a verificação sobre o atendimento aos preceitos das legislações pertinentes ao assunto, pelo contrário, entende que a análise deve ser feita com rigor, por ser de suma importância para aferição da regular aplicação dos recursos, e que a desobediência a tais preceitos, que não é o caso do presente processo, não gera necessariamente prejuízo ao Tesouro Nacional e não se aplica aos casos nesta situação (sem dano ao erário).*

59. *Sugere que em situações análogas, ou seja, impossibilidade de se quantificar o efetivo prejuízo diante da desobediência a norma legal, que repete não ser o caso do presente processo, uma providência poderia ser adotada pelos órgãos concedentes, que seria de informar o fato no Relatório de Atividades do Gestor do órgão concedente, integrante do processo de Tomada de Contas Anual, com a identificação do responsável, de modo a propiciar o julgamento da conduta do agente faltoso pelo Tribunal de Contas da União ou encaminhar Representação à referida Corte de Contas na qual deveria constar que, apesar da impropriedade levantada não se apurara prejuízo ao Erário.*

60. *Aduz que o processo de TCE conforme a IN-TCU 71/2012 deve pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório, e que é uma medida de exceção, que somente deve ser implementada depois de comprovado o prejuízo à Administração Pública Federal e após esgotadas todas as medidas administrativas para regularização dos fatos que as ensejaram.*

61. *Afirma que o presente processo de Tomada de Contas Especial não contém os pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular, haja vista a ausência de dano ao Erário, e que as contas do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, decorrente do Convênio 702453/2008 (Siconv 702453/2008), devem ser julgadas regulares, dando-lhes, inclusive, quitação, com arquivamento, nos termos do Art. 16, Inciso 1, c/c o Art. 17 da Lei Federal Nº 8.443/1992.*

62. *Por fim, para embasar seu entendimento, cita vários julgados deste Tribunal, quais sejam, Acórdãos 5480/2013-1ª Câmara, 3819/2013-1ª Câmara, 6312/2014-1ª Câmara, 2090/2013-1ª Câmara, cujos sumários descrevem situações de caracterização de ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, de regularidade das contas, de inexistência de dano ou de desvio de finalidade, e de descaracterização de débito decorrente, dentre*

outras razões, pelo fato de não restar demonstrado o nexo de causalidade entre o desembolso dos valores aplicados e os comprovantes das despesas realizada.

II.1. Análise:

63. Em relação às normas e forma de condução da atuação do processo neste Tribunal mencionados pelo defendente, não há reparos a fazer, uma vez que tais informações aplicam-se realmente ao processo de TCE. De igual modo, entende-se que a instauração do processo na fase interna seguiu seu curso normal, inclusive, tendo oportunizado em todas as suas etapas o contraditório do responsável, portanto, sem qualquer ilegalidade na sua condução. Em relação aos demais assuntos: linhas defendidas pelo responsável, fundamentadas em Acórdãos deste Tribunal, uns considerando regular a situação encontrada, outros caracterizando a falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo; ausência de dano; documentação solicitada pelo MTUR sem amparo legal; e existência de nexo causalidade entre as despesas realizadas e os recursos do convênio, tem-se que tais fatos foram igualmente relatados nos itens III.1 a III.3, adiante, assim, opta-se por analisá-los naqueles itens.

III. Do mérito:

III.1. Da violação ao estabelecimento na Lei 9.784/1999:

64. Após entender que cabe o julgamento regular do processo, haja vista que a solicitação do Ministério era indevida, diz ser aplicável ao caso o art. 2º, parágrafo único, da Lei Federal 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, para, enfim, aduzir que na condução do processo administrativo deve ser observado os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência dentre outros.

65. Repete que não há fundamento legal para a exigência feita pelo Ministério e que entendimento do TCU é pacífico nesse sentido.

66. Traz ainda fundamentos jurídicos insertos no art. 37 da Constituição Federal, dentre outros, para atestar que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, ou seja, que somente é permitido fazer o que a lei autoriza.

67. Faz ainda exposição sobre o princípio da segurança jurídica e sobre ética para sustentar que o Ministério do Turismo não podia requerer a documentação adicional, por não ser prevista no regulamento do convênio vigente à época, nem no próprio ajuste, e que, portanto, a análise da prestação de contas pelo citado ministério não observara nem se pautara pelos citados princípios.

III.1.1. Análise:

68. De início, deve ser ressaltado que como a Lei 9.784/1999 não se aplica aos processos julgados neste Tribunal, não serão considerados seus fundamentos na presente instrução.

69. Já em relação aos argumentos jurídicos sustentados para atestar a subsunção da Administração Federal à Constituição Federal, não cabe reparos, porém, quanto a haver violação à segurança jurídica perpetrada pelo MTUR, ao solicitar comprovação dos recursos mediante fotos e ou filmagem, cabem ressalvas.

70. A fim de compreender os fatos relacionados à exigência de fotos pelo MTUR ao Município, será feito um breve resumo:

a) o convênio foi celebrado para a realização do evento 2º Reveillon Popular de Salitre/CE;

b) o município apresentou a prestação de contas (peça 9, p. 61-127). A análise desta pelo MTUR resultou em sua não aprovação, em razão de irregularidades financeira e física, esta última

por se mostrar insuficientemente evidenciada (peça 9, p. 130-132). Nesse particular, deve ser ressaltado que o responsável acostou à prestação de contas 4 fotos (peça 9, p. 126-127), porém de bandas não previstas no Plano de Trabalho (peça 9, p. 99) e que também estavam em desconformidade com a proposta da vencedora e com o respectivo contrato (peça 9, p. 99 e 104);

c) observa-se que na referida análise (Parecer Técnico 37/2009) o MTUR justifica a não realização de supervisão in loco, e, considerando que a parte física foi insuficientemente demonstrada, passa a exigir a comprovação das contas por fotos originais gerais e específicas do evento. No mesmo sentido, é a Nota técnica 292/2010;

d) feita a comunicação da não aprovação das contas ao município (peça 9, p. 137), este atende por meio do ofício inserido na peça 9, p. 148-163, alegando não ter amparo legal a solicitação de apresentação das fotos gerais e específicas do evento, por falta de previsão na legislação que rege o convênio celebrado, ou seja, Portaria interministerial 127/2008 e o próprio instrumento. Além disso, afirma não dispor das fotos gerais e específicas na forma solicitada, mas ao mesmo tempo afirma que o material fotográfico anteriormente enviado atestaria a realização do evento. Mais adiante, diz que não só a documentação já enviada, mas também a complementada atestariam a realização do evento. Esclareça-se aqui que, nesse momento, não foi encaminhada a alegada documentação complementar.

e) em seguida são emitidas as Notas de Reanálise Técnica e Financeira 28/2012 e 135/2012, conclusas pela reprovação das contas (peça 9, p. 204-206);

f) em consequência, nova comunicação é realizada ao gestor informando a reprovação das contas (peça 9, p. 208). O atendimento, se dá mediante o ofício inserido na peça 9, p. 218-245, no qual o ex-gestor afirma não ter feito relatório fotográfico na forma solicitada por expressa falta de disposição legal, bem como pelo fato de não ter recebido orientação do ministério nesse sentido. Mesmo assim, anexa Relatório Fotográfico para comprovar a realização do evento em dezembro de 2008, o qual se encontra inserido na peça 9, p. 230-236;

g) diante dessa documentação, o MTUR emite a Nota Técnica de Reanálise 287/2013 (peça 9, p. 258-261), na qual relata que pesquisa realizada à rede de computadores demonstra que imagens apresentadas, na verdade, pertenciam à festa de aniversário do Município de Salitre/CE, ocorrido em junho de 2009, conforme demonstra a foto inserida na peça 9, p. 264;

h) o Relatório do tomador das contas, seguido pelo do Controle Interno, impugna totalmente as despesas do convênio, em razão de irregularidade na execução física, caracterizada, pela tentativa do convenente em comprovar a execução do evento utilizando fotografias de evento diverso do objeto (peça 1, p. 254-264);

i) a citação realizada por este Tribunal considera a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais por conta de irregularidade na execução física caracterizada pela tentativa do convenente em comprovar a execução do convênio utilizando fotografias de evento diverso do objeto conveniado (peça 13).

71. Esclareça que a defesa ora apresentada a este Tribunal baseia praticamente na falta de previsão legal para a solicitação de fotografias e/ou filmagens pelo MTUR para fins de comprovar o evento, e na falta de dano, principalmente, pelo fato de os documentos apresentados na prestação de contas se mostrarem com nexo de causalidade financeira entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados, conforme atestado em pronunciamento deste Tribunal.

72. Porém, não discordando do responsável quanto a não ter a legislação que rege o convênio previsão para a entrega de fotografias na forma solicitada pelo MTUR, entende-se que a não aprovação das contas, conforme sumarizado acima, levou em conta, desde o início, ou seja, quando da apresentação das contas, o fato de o responsável ter apresentado voluntariamente fotos que não comprovavam a realização do evento, já que relacionadas a bandas não previstas no Plano de Trabalho.

73. Além disso, posteriormente, mesmo sem ser obrigado, o responsável apresentou Relatório Fotográfico, que diz ser relativo ao Reivellon/2008, mas com fotos relativas a evento ocorrido posteriormente, em 2009.

74. Portanto, diante de provas produzidas pelo próprio responsável que depõem contra a realização do evento, é irrelevante questionar-se a ausência de previsão na norma para a apresentação das referidas fotografias, pois um fato irregular se mostrou, exigindo do repassador a sua apuração, mediante processo de TCE, no qual, inclusive, é perfeitamente viável a solicitação de fotos e/ou filmagens que efetivamente comprove as apresentações das bandas contratadas na data programada de acordo com o Plano de Trabalho, estando, ainda, tal previsão em conformidade com o contido no item 9.2.2 do Acórdão 1459/2012-TCU-Plenário.

75. Importante destacar que o entendimento deste Tribunal sobre a comprovação da execução de apresentações artísticas objeto de convênio firmado entre o Ministério do Turismo e prefeitura municipal é no sentido de que deve ser demonstrada por intermédio dos documentos exigidos nas normas vigente à época e nos respectivos termos de convênio, porém sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo conveniente reste indubitavelmente comprovado (Acórdão 1459/2012-TCU-Plenário). No presente caso, apesar de os documentos financeiros se mostrarem com nexo de causalidade com os recursos do convênio, entende-se que diante das fotos apresentadas pelo gestor a comprovação exigida não se concretizou.

76. Ademais, não sendo comprovado o evento, o débito subsiste e a tomada de contas especial, ao contrário do que pensa o defendente, não pode ser arquivada motivada por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular, aliás, é bom que se esclareça quanto ao pedido do responsável que não existe a possibilidade de que haja julgamento regular das contas quando ausente pressuposto de constituição e de desenvolvimento regular, pois cabível tão somente o seu arquivamento sem julgamento de mérito, o que não é o caso deste processo.

77. Desta forma, propõe-se a rejeição dos argumentos apresentados.

III.2. Da violação ao previsto na Portaria Interministerial 127/2008 (vigente à época):

78. Alega que Ministério do Turismo ao analisar a Prestação de Contas Final do convênio em lide feriu frontalmente o princípio da legalidade, previsto no Art. 22 da Lei Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como não atuou conforme previsto no Art. 2º, Parágrafo Único, Inciso I, do mencionado diploma legal, pois não observou que a documentação que compunha a prestação de contas estava em conformidade com o previsto na Portaria Interministerial 127/2008, vigente à época.

79. Portanto, repete, não havia previsão legal para o envio ao MTUR de:

'Fotografias gerais do evento e fotos específicas dos itens do Plano de Trabalho, com data e local, onde possam ser verificadas as bandas que foram contratadas, plano, iluminação e equipamento de som, de forma a comprovar a realização das apresentações artísticas no evento proposto, conforme solicitado Nota Técnica de Reanálise 0028/2012.'

80. Assevera, ainda, que é pacífico no âmbito do Tribunal de Contas União - TCU o entendimento de que: órgão/entidade concedente não pode requerer e/ou exigir a apresentação de documentação adicional (extra) não prevista no regulamento de convênios para a aprovar a execução física do objeto da avença.

81. Após transcrever o teor da Portaria Interministerial 127/2008, aponta algumas considerações, ou seja, que apesar de o responsável haver executado totalmente o objeto, a comprovação de algumas exigências era de difícil atendimento, pelo fato de não existir previsão na citada portaria, bem como pelo fato do Ministério não ter encaminhado previamente orientação nesse sentido.

82. Desta forma, conclui o item, afirmando que o Sr. Agenor Manoel Ribeiro, por falta de orientação, não mandou fotografar e/ou filmar o evento na forma explicitada na Nota Técnica de Reanálise 0028/2012, razão pela qual não foi possível apresentar mencionada documentação na forma requerida.

III.2.1. Análise:

83. Realmente, a prestação de contas do convênio deve se apresentar em conformidade com a legislação vigente à época da celebração do termo respectivo, seguindo, inclusive entendimento deste Tribunal. E partindo-se desta constatação, as contas obrigam-se ao que prevê a Portaria Interministerial 127/2008 e ao respectivo termo, os quais não exigiam a apresentação das fotografias gerais e específicas solicitadas pelo MTUR.

84. Porém, conforme já exposto na análise do item III.1., foi identificado elemento que não condiz com o que se espera na realização do evento, evidenciado por fotos de bandas não previstas no plano de trabalho, apresentadas pelo próprio defendente na prestação de contas do convênio, e posteriormente, por fotos de outro evento, apresentadas em atendimento à solicitação daquele ministério. Além do que, as fotos foram apresentadas voluntariamente pelo responsável e, portanto, devem ser consideradas como elemento de prova que não demonstra indubitavelmente o cumprimento do objeto do convênio. Ademais, como as fotos não se relacionam ao que foi previsto no Plano de Trabalho de convênio, não há garantia de que o evento proposto tenha se realizado.

85. Assim, entende-se não ser o caso de instauração indevida da TCE, pois independente da solicitação de documento não previsto na legislação acima apontada, e de os documentos financeiros se mostrarem aparentemente regulares, o defendente acostou ao processo elemento que não comprova a efetiva realização do objeto do convênio.

86. Desta forma, rejeitam-se os argumentos apresentados.

III.3. Da violação ao previsto na Cláusula Segunda do Convênio 1504/2008 (Siconv 702453):

87. Após descrever o teor da Cláusula Segunda, que trata da forma de como se apresentará as contas e sua subsunção às disposições da portaria Interministerial 127/2008, destaca que, passados seis anos da data do evento, é totalmente impossível apresentar documentos, no caso fotografias e/ou filmagem, não previstos no Plano de Trabalho e nem no instrumento firmado.

88. Ressalta que a situação que se apresenta neste processo se assemelha com a tratada no Acórdão 165/2015-2ª Câmara, cujo sumário expõe, dentre outros:

‘(...) ausência de previsão legal para exigência de comprovação da aplicação dos recursos mediante a apresentação de fotografias e de filmagem, ausência de fiscalização in loco por parte do órgão concedente e suficiência dos elementos constantes dos autos para a comprovação da realização do objeto da avença.’

89. Relativo ao citado Acórdão, destaca ainda trecho do Voto que o acompanha, a saber:

‘23. anote-se que a filmagem ora questionada não tem o condão, isoladamente, de macular as contas ora examinadas, uma vez que há nos autos um conjunto probatório robusto, capaz de demonstrar a realização do evento e de estabelecer o nexo de causalidade entre receitas e despesas, destacando-se que os comprovantes financeiros não foram rejeitados pelo MTUR, que passou, contudo a requerer documentação adicional não prevista no regulamento de convênios para aprovar a execução física do objeto da avença.’

90. Centrando-se ainda na questão da exigência de documentação não prevista como elemento de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio, cita vários acórdãos deste Tribunal, os quais acolhem as defesas postas nos processos, por considerar que inexistia

previsão de que fotos ou filmagens fossem feitos, bem como por ter sido observado que as respectivas contas obedecera aos normativos que regiam a matéria à época dos fatos.

91. *Os Acórdãos proferiram, parte deles, o julgamento regular das contas, e outra parte, o arquivamento da TCE, em razão da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sendo os seguintes: Acórdão 11.141/2011-2ª Câmara, Acórdão 6814/2014-2ª Câmara, Acórdão 6807/2014-2ª Câmara, Acórdão 4376/2014-1, Acórdão 5480/2013-1ª Câmara, Acórdão 6312/2014-1ª Câmara, Acórdão 1867/2014-1ª Câmara, e Acórdão 2090/2013-1ª Câmara.*

92. *Em seguida, após alegar que nos autos não se questiona a efetiva realização do objeto conveniado, bem como que pronunciamento desta unidade técnica constatou o nexo de causalidade financeiro em relação aos pagamentos efetuados com os recursos do convênio, afirma que a reprovação das contas do Sr. Agenor Manoel Ribeiro baseou-se praticamente na ausência de fotografia, solicitada na Nota Técnica de Reanálise 28/2012, portanto, em documentação adicional não prevista no regulamento de convênios vigente à época, fato que, por si só, não caracteriza a ocorrência do débito imputado, como assim, vem entendendo este Tribunal.*

93. *Argumentos seguintes seguem a mesma linha, em que o defendente se insurge contra a glosa de valores em razão da não apresentação do memorial fotográfico e/ou filmagem ao Ministério do Turismo.*

94. *Em relação à afirmação de que o responsável tentou comprovar a realização do evento com fotografia de evento distinto do objeto, diz que é totalmente improcedente, pois o responsável ao responder notificação do concedente, já teria consignado que a prefeitura obedecera ao estabelecido nos instrumentos vigentes, que não teria condições de apresentar a documentação solicitada e que caberia ao MTUR enviar recomendação prévia nesse sentido e que não o fizera.*

95. *Em relação a não apresentação de contrato de exclusividade dos artistas, informa que as bandas não foram contratadas mediante processo de inexigibilidade de licitação, mas mediante processo licitatório, modalidade convite, em obediência ao que determina a legislação vigente, em especial a Cláusula Terceira, inciso II, letra 'h', do Termo de Convênio 1504/2008.*

96. *Diz que agindo desta forma não realizou conduta que reprovasse as contas, ao contrário, oportunizara a obtenção de preços mais vantajosos, além de igualdade de oportunidades para os interessados. Nesse sentido, trouxe também jurisprudência deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal. Por fim, finaliza a questão, afirmando que não existem elementos fáticos que possibilitem a conclusão de superfaturamento advindo das contratações realizadas.*

97. *Continuando, repete argumentos já apresentados de que não houve o devido acompanhamento do evento pelo MTUR, que a apresentação de documentação extra não estava prevista nos regulamentos, que o MTUR não informou previamente ao município da necessidade de apresentação de fotos e/ou filmagens do evento e que o responsável não tentou comprovar a realização do evento com foto diversa.*

98. *Por fim, requer que as contas do responsável sejam julgadas regulares, dando-lhe quitação, com arquivamento do processo*

III.3.1. Análise:

99. *O defendente insiste em questionar a ausência de previsão legal, constante na Portaria Interministerial e na Cláusula Segunda do instrumento de convênio firmado, na exigência do MTUR para a apresentação de fotografias e de filmagem destinadas a comprovar a aplicação dos recursos conveniados. Porém, conforme já apontado nos itens anteriores, essa ausência de previsão legal não repercute nesse processo, pois mesmo que desconsiderada a solicitação por tais fotografias/filmagens, outro elemento de prova foi acostado aos autos, voluntariamente pelo ex-gestor e que justifica a apuração dos autos. No caso, foram as fotos dadas como pertencentes ao evento 2º*

Reveillon Popular de Salitre/CE, com data marcada para 31/12/2008, mas que se referiam a bandas não previstas para se apresentar nesse evento. Isso sem contar que nas fotos apresentadas posteriormente foram incluídas fotografias relativas à festa de aniversário dos 21 anos do município de Salitre/CE, ocorrida entre 28 e 30/6/2009.

100. Ademais, entende-se que não se aplica fielmente ao presente caso os Acórdãos mencionados pelo defendente, pois não se está a tratar de solicitação indevida por fotografias não apresentadas pelo responsável, ou mesmo que atendida, que não se pudesse definir o objeto, mas sim, de fotos apresentadas que levam a presunção de não ocorrência do evento e que demandam novos elementos de comprovação.

101. Porém, em atenção à citação deste Tribunal constata-se que nada foi justificado ou apresentado que possam invalidar tais evidências, permanecendo, desta forma, o débito apurado nas presentes contas.

102. Além disso, o fato de se ter constatado que os recursos do convênio foram realmente pagos à empresa contratada, não implica necessariamente na realização do evento, principalmente diante das fotos apresentadas pelo gestor ainda na fase interna da tomada de contas especial. Deve ser ponderado também que existe uma grande diferença entre o que alegou o responsável, ou seja, não poder apresentar ao ministério as fotos na forma requerida, e o que efetivamente fez, apresentar fotos de outro evento atestando tratarem-se do evento objeto do convênio ora em discussão. Também não cabe aceitação a alegação de que não teria condições de apresentar a documentação solicitada, pois mesmo assim o fez, anexando às suas justificativas fotos que não comprovam o evento acordado no convênio celebrado com o município.

103. Em relação aos argumentos apresentados para a forma de contratação mediante convite, deve ser ressaltado que esse assunto não foi questionado na citação, não cabendo, desta forma, maiores desdobramentos.

104. Por todo o exposto, entende-se que devem ser rejeitados os argumentos apresentados e, pelos mesmos motivos, que não cabe o julgamento das contas do responsável pela regularidade, como defende o seu representante, muito menos que se aplica ao caso, diante da permanência do débito, a caracterização de ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular.

CONCLUSÃO

105. Em face da análise promovida no item da seção 'Exame Técnico', itens II.1, III.1.1, III.2.1, e III.3.1, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Agenor Manoel Ribeiro, ex-Prefeito de Salitre/CE, uma vez que foram insuficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

106. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta desse responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em razão da gravidade dos fatos que envolvem o não alcance dos objetivos do convênio, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, pelo que se propõe que o ora defendente, Sr. Agenor Manoel Ribeiro Gomes, ex-Prefeito de Salitre/CE seja condenado em débito solidariamente com os demais responsáveis, bem como, que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

107. Diante ainda da revelia das empresas Rosifran Pereira da Silva – ME (CNPJ 01.333.668/0001-13), e Joaquim Barbosa de Sá Filho - ME (CNPJ 10.141.259/0001-06), para as quais este Tribunal oportunizou novos prazos aos representante legais, por intermédio dos respectivos procuradores, para a apresentação de alegações de defesa, e mesmo assim resolveram permanecer silentes, aplica-se ao caso, a análise realizada nos parágrafos 44 a 49 desta instrução, a qual, considerando não existir nos autos elementos que permita concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, entende ser cabível responder esses

responsáveis solidariamente com o gestor pelos valores respectivos de R\$ 79.995,00 e R\$ 25.495,00, em razão da constatação de inexecução do objeto do Convênio 01504/2008 (Siconv 702453), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Salitre/CE e aquele ministério.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

108. Diante do exposto, encaminhe-se os autos à consideração superior, propondo:

I - considerar revéis as empresas Rosifran Pereira da Silva – ME (CNPJ 01.333.668/0001-13), e Joaquim Barbosa de Sá Filho – ME (CNPJ 10.141.259/0001-06), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

II - rejeitar as alegações de defesa do Sr. Agenor Manoel Ribeiro;

III - com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'c'; e 19 da Lei 8.443/1992 julgar irregulares as contas do Sr. Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68), condenando-o solidariamente com as empresas Rosifran Pereira da Silva – ME (CNPJ 01.333.668/0001-13), e Joaquim Barbosa de Sá Filho – ME (CNPJ 10.141.259/0001-06), ao pagamento das quantias indicadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 dias para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento do débito aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Responsáveis solidários	Data	Valor (R\$)
Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68); e Rosifran Pereira da Silva – ME (CNPJ 01.333.668/0001-13)	11/2/2009	79.995,00
Agenor Manoel Ribeiro (CPF 422.157.063-68); e Joaquim Barbosa de Sá Filho - ME (CNPJ 10.141.259/0001-06)	11/2/2009	25.495,00

IV - com fulcro no art. 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, aplicar, individualmente, aos responsáveis citados no item anterior, a multa do art. 57 da mesma lei, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, 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 Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

V - autorizar a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

VI – autorizar, desde já, caso requerido pelos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

VII - encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.”

3. Enfim, o Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou a sua concordância em relação à aludida proposta, sugerindo, em

acréscimo, a aplicação da pena de inabilitação prevista no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, ao Sr. Agenor Manoel Ribeiro, lançando, para tanto, o seu parecer à Peça nº 53, nos seguintes termos:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Sr. Agenor Manoel Ribeiro, ex-prefeito de Salitre/CE, em razão da impugnação das despesas realizadas no âmbito do Convênio nº 702453/2008, cujo objeto consistiu em apoiar a realização do ‘2º Réveillon Popular’ daquele Município, supostamente realizado em 2008.

2. O ex-prefeito foi citado solidariamente com as empresas Rosifram Pereira da Silva – ME e Joaquim Barbosa de Sá Filho – ME. Os responsáveis solicitaram a dilação do prazo fixado para apresentação de alegações de defesa, pedido esse deferido por Vossa Excelência (peças 31 e 45).

3. Sem embargos, apenas o Sr. Agenor Manoel Ribeiro ofertou alegações de defesa, e ainda assim intempestivamente. Opinei, em parecer anterior (peça 44), por que os argumentos, ainda que extemporâneos, fossem examinados pela secretaria técnica. Vossa Excelência assentiu a esse entendimento e determinou o retorno dos autos à unidade regional (peça 45).

4. Em sua derradeira manifestação (peças 50/52), a Secex adequadamente identifica que a defesa do Sr. Agenor Manoel Ribeiro assenta-se no fato de que o instrumento do convênio não continha cláusula tendente a exigir-lhe a apresentação de fotografias ou filmagens do evento patrocinado. Nesse sentido, o responsável considera inexigível a demonstração solicitada pelo MTur, havendo precedentes do TCU nesse sentido (peça 50, p. 12):

‘Centrando-se ainda na questão da exigência de documentação não prevista como elemento de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio, cita vários acórdãos deste Tribunal, os quais acolhem as defesas postas nos processos, por considerar que inexistia previsão de que fotos ou filmagens fossem feitos, bem como por ter sido observado que as respectivas contas obedeceram aos normativos que regiam a matéria à época dos fatos.’

Os Acórdãos proferiram, parte deles, o julgamento regular das contas, e outra parte, o arquivamento da TCE, em razão da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sendo os seguintes: Acórdão 11.141/2011-2ª Câmara, Acórdão 6814/2014-2ª Câmara, Acórdão 6807/2014-2ª Câmara, Acórdão 4376/2014-1ª Câmara, Acórdão 5480/2013-1ª Câmara, Acórdão 6312/2014-1ª Câmara, Acórdão 1867/2014-1ª Câmara, e Acórdão 2090/2013-1ª Câmara.’

5. Não obstante a resistência do Sr. Agenor Manoel Ribeiro fundar-se em entendimento aceito em julgados anteriores, a secretaria registra que a citação do responsável se deu por ‘irregularidade na execução física do ajuste, caracterizada pela tentativa do conveniente em comprovar a execução do convênio utilizando fotografias de evento diverso do objeto conveniado’ (ofício de peça 15).

*6. Nesse sentido, a unidade sustenta a inaplicabilidade do entendimento reiterado mediante o seguinte **distinguishing** (peça 50, p. 13):*

‘Ademais, entende-se que não se aplica fielmente ao presente caso os Acórdãos mencionados pelo defendente, pois não se está a tratar de solicitação indevida por fotografias não apresentadas pelo responsável, ou mesmo que atendida, que não se pudesse definir o objeto, mas sim, de fotos apresentadas que levam a presunção de não ocorrência do evento e que demandam novos elementos de comprovação.

Porém, em atenção à citação deste Tribunal constata-se que nada foi justificado ou apresentado que possam invalidar tais evidências, permanecendo, desta forma, o débito apurado nas presentes contas.

(...) Deve ser ponderado também que existe uma grande diferença entre o que alegou o responsável, ou seja, não poder apresentar ao ministério as fotos na forma requerida, e o que

efetivamente fez, apresentar fotos de outro evento atestando tratarem-se do evento objeto do convênio ora em discussão.’

7. Propõe, em consequência, a declaração de revelia das pessoas jurídicas citadas, bem assim a rejeição das alegações do Sr. Agenor Manoel Ribeiro e a condenação dos três responsáveis à reparação solidária do dano. Propugna, por fim, a aplicação de multa individual àqueles agentes, em medida proporcional ao dano produzido (art. 57 da Lei nº 8.443/92).

8. Acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, tendo em vista os fundamentos lançados em sua instrução (peça 50). Em casos análogos (TC nº 026.142/2014-7, peça 24) tenho opinado que, por força do arranjo republicano constitucional, ‘mesmo que silentes os instrumentos convenientes, ainda assim os beneficiários de valores públicos teriam de demonstrar, de forma lógica e juridicamente aceitável, o regular uso dos haveres repassados’, sob o pálio de que:

‘Enfocando a mesma questão sob outra perspectiva, não poderia a Administração, mediante omissão de cláusulas convenientes, eximir os beneficiários do dever constitucional de comprovar a execução (física e financeira) dos projetos pactuados.’

Assim, embora se admita que a Administração Pública possa convencionar, junto aos administrados, o momento em que a prestação de contas dos convênios se torna exigível, não se cogita que possa também, ao eleger formas de comprovação inócuas ou, simplesmente, não eleger forma alguma, dispensar o conveniado de fazer prova da realização de eventos.

Nesse esteio, trago à colação a ementa conferida pelo Eminentíssimo Ministro-Substituto Weder de Oliveira ao Relatório que precedeu o recente Acórdão nº 4184/2016-2ª Câmara:

‘A comprovação da boa e regular aplicação de recursos convenientes destinados à realização de festividades custeadas por meio de recursos federais recebidos mediante convênio deve ser efetuada mediante a apresentação – além da documentação idônea que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas – de elementos que comprovem a efetiva realização das comemorações, tais como: fotografias, filmagens e material de divulgação do pós-evento’.

9. Em processo análogo, em que o Sr. Agenor Manoel Ribeiro também figura como responsável (TC nº 016.597/2014-1, ‘6ª Festa Junina Popular de Salitre/CE’), registrei em parecer que:

‘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 (...).’

*10. Como bem repara a unidade técnica, o ex-prefeito reforçou sobremaneira a presunção de inexecução física do convênio, ao contraditoriamente: 1) ofertar imagens de outra festividade, fazendo-as se passar por registros do evento patrocinado; e 2) alegar a impossibilidade de evidenciar a realização do convênio em tela por meio fotográfico. Tal **venire contra factum proprium** evidencia a falta de boa-fé por parte do ex-gestor.*

11. Divisando nítida tentativa de burlar a prestação de contas sob exame, opino por que o Tribunal imponha ao Sr. Agenor Manoel Ribeiro a sanção encartada no art. 60 da Lei nº 8.443/92, em adição às sanções prescritas pela secretaria regional.

12. Diante das considerações acima, este representante do Ministério Público especializado manifesta inteira concordância com a proposta unanimemente apresentada pela Secex/CE (peças 50/52), adicionalmente aconselhando o douto Colegiado a impingir ao Sr. Agenor Manoel Ribeiro também a pena de inabilitação, conforme prevê o art. 60 da Lei nº 8.443/92.”



É o Relatório.