

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em razão de irregularidades no Convênio 073/2004, celebrado com o município de Araruna/PB, cujo objeto era o apoio à realização da “Semana do Turismo Ecológico” e do “Festival Junino de Araruna” no período de 23 a 28 de junho de 2004.

2. As ocorrências que deram causa a esta TCE foram identificadas inicialmente pela CGU em inspeção realizada no município, resultando no Relatório de Demandas Especiais 00214.000123/2006-39, cujas conclusões foram reproduzidas na Nota Técnica 2420/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 20/9/2011 (peça 4, pp. 35-69). O órgão repassador, por sua vez, reprovou a execução física e financeira mediante as Notas Técnicas 247/2011, 16/2011, 102/2011 e 232/2013 (peça 4, pp. 265-273, 23-29, 77-85 e 259-263).

3. No âmbito do TCU, foram citadas a ex-prefeita Maura Targino Moreira e a ex-tesoureira da prefeitura Selma Viana Teixeira. Também foram chamadas ao processo as empresas Vital Gonçalves Cavalcanti – ME, Moura Ramos Gráfica e Editora Ltda., 9Ideia Comunicação Ltda., Danielle Cardoso De Figueiredo - ME. Todas apresentaram alegações de defesa, à exceção da empresa Vital Gonçalves Cavalcanti – ME, caracterizando sua revelia.

4. A irregularidade atribuída aos responsáveis é a ausência de comprovação da efetiva realização dos eventos culturais, da prestação de serviços e do fornecimento dos bens pactuados no termo do convênio, porquanto os processos de liquidação das despesas se basearam exclusivamente em notas fiscais e atestos de recebimentos apostos nas notas de empenho.

5. A unidade técnica propõe a irregularidade das contas com a condenação em débito das gestoras e de todas as empresas. O Ministério Público diverge no tocante à responsabilização das contratadas, em razão do longo tempo decorrido até as citações, prejudicando o exercício pleno da ampla defesa e do contraditório.

6. Acompanho o encaminhamento proposto pelo MP/TCU, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

7. Início por abordar a possibilidade de as empresas serem responsabilizadas por eventual dano. A Secex/PB defende, em vastas laudas, que as empresas contratadas podem (e devem) ser condenadas ao pagamento de débito decorrente da não comprovação da execução do serviço objeto do convênio, em razão de deficiências na prestação de contas.

8. Não existe a menor possibilidade de eu vir a concordar com tamanho equívoco. Já tive oportunidade de abordar o tema nos TCs 031.456/2013-8, 019.006/2014-4 e 034.958/2014-2. Reproduzo a seguir excerto do voto condutor do Acórdão 6.884/2016 – 1ª Câmara:

“11. Portanto, a empresa foi citada pelo recebimento de recursos federais por serviços que não tiveram sua realização comprovada. Com efeito, a documentação apresentada pelo ex-prefeito ao Ministério do Turismo não foi capaz de demonstrar a regular aplicação do dinheiro transferido ao município. Instado a complementar a prestação de contas, o gestor abdicou de apresentar elementos adicionais. Destaco, neste ponto, que a irregularidade corretamente atribuída ao ex-prefeito é a ausência de comprovação de que os serviços foram prestados. Concluo que à empresa imputa-se o recebimento de recursos públicos por serviços que o ex-prefeito não conseguiu comprovar que foram efetivamente prestados; o que é distinto de imputar ao terceiro contratado um débito por serviços comprovadamente não adimplidos.

12. Prosseguindo, é de se destacar a diferença entre um convênio cujo objeto é a execução de uma obra (melhorias sanitárias, por exemplo) e outro que tem por objetivo a prestação de um serviço, tal como a apresentação de um show artístico. No primeiro caso, é relativamente trivial atestar a inexecução ou a execução parcial do objeto contratado. Basta uma inspeção no local onde os serviços deveriam ter sido implantados, com a

emissão de um parecer técnico elaborado por um engenheiro. Diferente é a realização de um evento artístico. Se não houver um acompanhamento no exato instante em que o evento estiver ocorrendo, a comprovação a posterior já não é tão simples. Não por outra razão, tem se exigido, do gestor, com o objetivo de atestar a realização do show, que haja DVDs, filmes e fotografias que tenham registrado a sua ocorrência, bem como a declaração de autoridade local.

13. Pois bem. Na hipótese de se pretender que o contratado deve ser condenado por 'receber recursos federais por serviços não comprovadamente executados', ele, no que diz respeito a apresentações artísticas ou eventos da mesma natureza, ficará sempre dependente da adequada prestação de contas do gestor. Se este, por acaso, não o fizer corretamente, ou for omissor, o prestador do serviço estará sujeito a ser condenado a devolver os recursos públicos, ainda que os tenha executado corretamente. Se assim for, o próprio contratado se verá obrigado adotar precauções, tais como filmar a apresentação e arquivar documentação, o que, evidentemente, são medidas que devem ser adotadas pelo responsável por comprovar a correta aplicação dos recursos.

14. Dito de outra forma, não é possível, em relação ao contratado, presumir a inexecução do objeto do convênio, para o qual foi contratado. Essa presunção é dirigida ao gestor, a quem compete demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos.

15. E mais. A obrigação do contratado de comprovar a prestação dos serviços como condição para receber o pagamento devido, nos termos da Lei 4.320/64, como afirmam os dirigentes da unidade técnica, se dá perante a administração contratante, e não por exigência do órgão de controle, que, para condenar terceiro solidário, deve atestar que o serviço deixou de ser realizado, o que não ocorreu no presente processo."

9. Faço apenas uma observação adicional. Em sua tentativa de preleção, o auditor assinala que a exclusão das empresas nos Acórdãos 6.884/2016 – 1ª Câmara e 2007/2017 – 2ª Câmara foi motivada por questão "processual". Não se tratou de questão "processual". O mérito foi bem delineado e é bastante simples: na realização de eventos, tais como o objeto do convênio que se examina nestes autos, a empresa contratada não pode, jamais, ser responsabilizada por questão relacionada à comprovação da realização do serviço perante o órgão repassador ou o controle, interno ou externo. A condenação deve estar baseada na confirmação de que a empresa contribuiu para o cometimento de um dano real (tais como sobrepreço ou a comprovada inexecução total ou parcial). O dano ficto (aquele decorrente da ausência ou da inadequada prestação de contas) é atribuível apenas ao gestor.

10. No caso em exame nestes autos ainda me socorro do parecer do Ministério Público, que alerta para o longo tempo entre os fatos e as citações, realizadas decorridos mais de doze anos, prejudicando sobremaneira o exercício do contraditório e da ampla defesa.

11. Sem mais perda de tempo, sigo adiante.

12. E o faço dizendo que, quanto à ex-prefeita e à ex-tesoureira do município, as alegações de defesa das responsáveis foram exaustivamente enfrentadas pela unidade técnica, cujas conclusões acolho.

13. É importante assinalar que o órgão repassador inicialmente aprovou as contas do convênio, após a aposição de ressalvas e a consequente devolução de parte dos recursos pelo município, senão vejamos.

14. A prestação de contas foi apresentada em 9/11/2004 por meio de ofício subscrito pela então prefeita, Maura Targino Moreira (peça 2, p. 111). Diante da incompletude da documentação, o Ministério do Turismo diligenciou à prefeitura de Araruna (ofícios de peça 2, pp. 209-213 e pp. 269). Atendendo às solicitações, nova documentação foi encaminhada (peça 2, pp. 241-266 e pp. 293-393, e peça 3, pp. 1-342). Em seguida, o Ministério do Turismo reanalisou a prestação de contas e efetuou a glosa no valor de R\$ 12.423,00, referente a notas fiscais emitidas fora da vigência do convênio (ofício e nota técnica de peça 3, pp. 343-357). Após a prefeitura comprovar o ressarcimento do valor

atualizado monetariamente (peça 3, pp. 371-373), o Ministério do Turismo emitiu a Nota Técnica de Reanálise 519/2007 (peça 3, pp. 377-385), na qual a prestação de contas do convênio foi aprovada.

15. Ocorre que a execução do convênio voltou a ser objeto de fiscalização com a realização de inspeção pela CGU, concluída com a expedição do Relatório de Demandas Especiais 00214.000123/2006-39, enviado a esta Corte de Contas e recebido como Representação (TC 018.333/2008-3). Os autos foram por mim relatados, culminando com o Acórdão 92/2011 – Plenário, por meio do qual o TCU aplicou multa a Maura Targino Moreira e Ronaldo Targino Moreira em razão de irregularidades no Convênio 073/2004. A Corte decidiu ainda determinar à CGU a adoção de medidas visando possibilitar o ressarcimento ao erário, *“decorrente das constatações consignadas nos subitens 2.2.1.1.3 [indício de sobrepreço] e 2.2.1.1.4 [ausência de mecanismos internos de controle na prefeitura que comprovem a efetiva prestação dos serviços contratados] do seu Relatório de Ação de Controle nº 00214.000123/2006-39, informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, sobre: a apuração precisa dos fatos, concluindo se há ou não dano ao erário federal comprovado; a quantificação de provável dano identificado ou justificativa da impossibilidade da sua explicitação; a identificação dos responsáveis por cada débito apurado, demonstrando os fatos e circunstâncias que levaram a essa responsabilização; a adoção de providências para o imediato ressarcimento ao erário”*.

16. Em paralelo, e a partir das irregularidades apontadas no relatório da CGU, o MTur, em 16/3/2011, emitiu nota técnica de reanálise (peça 3, pp. 391-393), por meio da qual a prestação de contas do convênio foi reprovada. Em consequência, e depois da emissão de mais três notas técnicas, o Ministério do Turismo instaurou a presente tomada de contas especial, fundadas nas ocorrências constatadas pela CGU.

17. Na instrução de peça 7, a unidade técnica, acertadamente, concluiu pela inviabilidade de se aferir o sobrepreço. Restou, portanto, a não comprovação da execução dos serviços objeto do convênio.

18. Em consequência, como já mencionei acima, as responsáveis foram citadas, nestes autos, pela *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos pelo Convênio 073/2004”*, visto que a documentação apresentada não se prestou a comprovar a efetiva realização do objeto do convênio, porquanto os processos de liquidação das despesas se basearam exclusivamente em notas fiscais e atestos de recebimentos apostos nas notas de empenho.

19. Com efeito, apesar de a prestação de contas encaminhada ao Ministério do Turismo, complementada posteriormente em atendimento às diligências do órgão repassador, atender, em certa medida, o disposto na então vigente IN STN 1/97 e no próprio termo de convênio, há inconsistências que impedem a perfeita comprovação da execução dos serviços.

20. Primeiro, não há, nos documentos de despesas, referência ao número do convênio, conforme exigido pelo art. 30 da IN STN 1/97. A falha não pode ser considerada meramente formal, pois debilita o desejado nexos causal entre o dinheiro repassado e os gastos efetuados.

21. Ademais, há outras falhas na documentação comprobatória, a exemplo da despesa relativa à hospedagem (peça 2, p. 193), visto não ter sido observado o disposto na Cláusula 10ª, § 1º, alínea “m”, que reza que esse tipo de despesa será comprovado mediante *“cópia das faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas com hospedagens em estabelecimento hoteleiro ou similar, evidenciando em demonstrativo à parte e de forma correlacionada aos valores parciais e totais dessas despesas, constando o nome completo do hóspede, sua condição de participante no evento, conforme previamente definida no respectivo Plano de Trabalho, o número de sua Carteira de Identidade, CPF e endereço residencial completo.”*

22. Registre-se ainda a inexistência de elementos adicionais capazes de comprovar a ocorrência dos eventos, a exemplo de fotografias, vídeos e relação dos expositores que utilizaram as tendas e stands locados.

23. Em situações como essa, é possível a exigência de documentação complementar aos gestores, nos termos do Acórdão 1.459/2012 – Plenário, proferido em sede de consulta:

“9.1 com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/1992 c/c arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta, visto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos à espécie;

9.2 responder ao consulente que:

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

9.2.2 para as situações anteriores a 2010, caso os documentos enumerados no art. 28 Instrução Normativa STN 1/97 e no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova, tais como os estabelecidos a partir daquele ano (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs, entre outros) ;9.3 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao consulente; 9.3 arquivar o presente processo.”

24. No entanto, chamadas aos autos, as responsáveis não lograram trazer elementos adicionais capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, limitando-se a alegar, em síntese, o longo prazo entre os eventos e a citação, bem como o decidido em ação de improbidade administrativa, argumentos corretamente rejeitados na instrução da unidade técnica, que acolho, nesse ponto.

25. Portanto, as contas devem ser julgadas irregulares, com a imputação de débito à ex-prefeita Maura Targino Moreira e à ex-tesoureira da prefeitura Selma Viana Teixeira pelo valor integral repassado ao município, com data de ocorrência em 6/7/2004, deduzindo-se o valor de R\$ 19.338,70, devolvido em 6/11/2007 (peça 3, p. 373), conforme parecer do MP/TCU.

26. Por fim, acompanho a unidade técnica no que diz respeito à impossibilidade de aplicação de sanção, diante da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a citação foi autorizada no dia 3/8/2016, doze anos após os fatos.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de agosto de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator