

VOTO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pelo Ministério do Turismo – MTur contra o Sr. Joel Rodrigues Lobo, ex-prefeito do município de Careiro/AM (gestão 2009-2012), em face da impugnação total das despesas efetuadas na execução do Convênio 1.821/2009.

2. O referido convênio tinha por escopo incentivar o turismo, por meio do apoio à realização dos festejos referentes ao projeto intitulado **Réveillon**. Para cumprir o objeto acordado no ajuste, foram repassados ao município recursos federais no valor de R\$ 200.000,00 e a quota de contrapartida do conveniente foi de R\$ 9.500,00.

3. O tomador de contas propôs a glosa integral dos recursos transferidos. Em instrução inicial, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE, mediante delegação de competência, promoveu a citação do Sr. Joel Rodrigues Lobo para responder pela integralidade do débito (peças 13 a 15). A referida citação foi acompanhada de excerto do Relatório de Auditoria 926/2015, da Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 163-166), com o objetivo de especificar as irregularidades a respeito das quais o responsável deveria se manifestar.

4. Oferecida a defesa pelo ex-prefeito (peça 23), a unidade técnica entendeu que os documentos constantes do processo não comprovavam a boa e regular aplicação dos recursos do convênio, haja vista que não evidenciavam qualquernexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução do objeto pactuado. Por conseguinte, propôs a irregularidade das contas do ex-alcaide, com imposição de débito e aplicação da multa proporcional ao dano (peças 27 a 29).

5. O Ministério Público de Contas constatou falhas no ofício de citação remetido ao ex-prefeito, uma vez que a utilização de trechos literais do Relatório de Auditoria 926/2015, como conteúdo essencial da citação, poderia dificultar a compreensão dos motivos pelos quais o ex-agente público fora citado (peça 30).

6. Em consequência, o **Parquet** sugeriu nova citação do Sr. Joel Rodrigues Lobo, com vistas a que o responsável se manifestasse acerca da comprovação do nexo entre os recursos repassados e os pagamentos realizados no bojo do convênio. Alvitrou ainda a audiência do ex-prefeito em face da utilização de modalidade de licitação diversa da prevista em lei – convite em vez de pregão – e por não ter deflagrado procedimento licitatório para contratação das apresentações artísticas, realizada por meio de inexigibilidade de licitação, ausentes as cartas de exclusividade a justificar essa contratação direta.

7. Ante o potencial prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, acolhi a proposta do MP/TCU e, por conseguinte, determinei a restituição do autos à Secex/CE, no desígnio de que fossem adotadas as medidas a seu cargo (peça 31).

8. Desincumbindo-se do seu mister, a unidade técnica efetuou as comunicações processuais (peças 34 e 39), tendo o ex-gestor apresentado suas alegações de defesa e razões de justificativa.

9. Após analisar os elementos coligidos aos autos, a Secretaria instrutiva concluiu que: a) acerca da citação, os diversos “saques contra recibo” da conta específica da avença impediram estabelecer o nexo entre os pagamentos efetuados e os serviços prestados pelas empresas contratadas pelo município; b) quanto à audiência, o ex-prefeito não forneceu explicações aceitáveis para a não utilização da modalidade pregão quando da contratação de serviços considerados comuns para a festa de **réveillon** (locação de palco, iluminação, sonorização etc.); as cartas de exclusividade oferecidas pelo responsável, referentes as três atrações artísticas que, supostamente, se apresentaram no festejo, evidenciaram que as empresas Promeve Promoções e Eventos Ltda.-ME e Regina Medeiros de Carvalho não poderiam ser consideradas representantes exclusivas dos artistas contratados e teriam agido como meras intermediárias entre o município e os reais empresários dos artistas.

10. Ao fim de seu arazoado, a unidade técnica reitera a sua proposta anterior de julgar irregulares as contas do Sr. Joel Rodrigues Lobo, com imputação do débito integral e aplicação de multa (peças 51 a 53). O MP/TCU, em derradeira manifestação regimental nestes autos, elabora

substancioso Parecer, concordando com as análises e com o encaminhamento alvitado pela Secex/CE (peça 54).

11. Fixados o **iter** e as comunicações processuais, o despacho saneador realizado em deferência ao postulado do contraditório, a análise de mérito e o desfecho sugerido para os autos, passo ao exame das questões principais que sobressaem do processo e da defesa trazida ao descortino do Tribunal.

12. Quanto ao objeto da citação, referente à ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e os pagamentos realizados para a execução do objeto conveniado, o responsável assevera, em substância, que já ofereceu, na prestação de contas, justificativas de atos administrativos, conciliações bancárias, relatórios de execução do objeto do convênio e relação de pagamentos efetuados referentes às despesas realizadas à época pelo município de Careiro/AM.

13. Em específico, assere que os saques na conta do convênio corresponderam aos pagamentos regularmente efetuados no processo. Afirma que as despesas glosadas pelo tomador de contas – banheiros químicos, R\$ 3.000,00; mídia TV Amazon Sat, R\$ 15.000,00; Banda Gemido, R\$ 20.000,00; e palco em forma concha, R\$ 30.260,00 – estão comprovadas por fotografias e declarações de autoridade municipal.

14. Para alicerçar suas alegações, o ex-alcaide encaminha ao Tribunal a mesma documentação antes anexada aos autos (cópias das notas fiscais, contendo carimbo com identificação numérica do convênio, recibos – peça 49, p. 10-49).

15. Preliminarmente, deixo bem vincado que é ônus do administrador público prestar contas e nela comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais que lhes foram confiados e que essa imposição decorre do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

16. Compulsando os autos, verifico que, no histórico de lançamentos do extrato da conta corrente da avença, houve 13 (treze) saques de recursos públicos (peça 9, p. 12), sob a denominação de “saque contra recibo”, todos ocorridos em 2/3/2010, no montante de R\$ 209.500,00, que corresponde à integralidade das verbas (federais e municipais) previstas para implementação do objeto pactuado.

17. Essa movimentação de valores do convênio não permite estabelecer o liame de causalidade entre os recursos transferidos à municipalidade e a finalidade a que se destinavam, notadamente por não ser possível evidenciar os reais beneficiários desses treze saques efetuados contra a conta específica do ajuste.

18. De ressaltar que a prática levada a efeito pelo ex-gestor vai de encontro às cláusulas pactuadas na avença, **verbis** (peça 1, p. 49-50):

“CLÁUSULA SÉTIMA – DA MOVIMENTAÇÃO DA CONTA ESPECÍFICA E DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

(...)

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no **caput** desta Cláusula, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o **caput** desta Cláusula serão realizados ou registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação da conta bancária específica deste Convênio;

II - pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços;”

19. Observa-se que o ajuste subscrito pelo ex-alcaide é cristalino ao impor que os pagamentos fossem realizados, via sistema bancário, por meio de crédito na conta dos terceiros fornecedores ou prestadores de serviços. Verificam-se que as disposições conveniais têm o escopo específico de deixar bem transparente a relação jurídico-causal.

20. A falta de identificação dos beneficiários dos recursos rompe o liame de causalidade e não faz deferência à boa e regular aplicação dos recursos transferidos, consoante excerto colhido da ferramenta de pesquisa do Tribunal “Jurisprudência Seleccionada”:

Acórdão 8.955/2017 – 2ª Câmara (rel. min. José Múcio)

“Os pagamentos efetuados mediante transferência ou débito autorizado, em que não seja possível a identificação do beneficiário, não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela União mediante convênio.”

21. Nada obstante, não se desconhece que o magistério jurisprudencial desta Corte de Contas tem sufragado a tese de que:

Acórdão 5.423/2017 – 2ª Câmara (rel. min. Aroldo Cedraz)

“A realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado.”

Acórdão 3.917/2016 – 1ª Câmara (rel. min. Bruno Dantas)

“A realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado.”

22. Nessa linha de exegese, colhe-se dos excertos de julgados acima reproduzidos a “norma de interpretação” de que o saque contra a conta específica da avença, por si só, não caracteriza obstáculo insuperável à verificação do nexo de causalidade entre receitas e despesas, desde que a documentação apresentada pelo gestor evidencie o emprego dos recursos na finalidade acordada.

23. Ocorre que a documentação acostada aos autos revela diversas inconsistências e incongruências que afastam qualquer possibilidade de se vislumbrar, no caso concreto, a existência do necessário nexo de causalidade precitado. Nesse quesito, valho-me do exame da matéria realizado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima em Parecer reproduzido no Relatório precedente, cujos trechos passo a destacar:

23.1. serviços de iluminação – “consta como executora a empresa Direção Produções Ltda. ME (nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, no valor de R\$ 28.000,00, à peça 10, p. 24, e recibo, da mesma data no valor líquido de R\$ 26.740,00, à peça 10, p. 25). O ‘Relatório de Cumprimento do Objeto’, integrante da prestação de contas do convênio, registra, contudo, a seguinte informação fornecida pelo convenente: ‘Contratado a empresa WERA PUBLICIDADES LTDA. – ME na locado [sic] conjunto de iluminação para realização do evento.’”

23.2. serviços de sonorização – “consta como executora a empresa Direção Produções Ltda. ME (nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, no valor de R\$ 36.000,00, à peça 10, p. 27, e recibo, da mesma data no valor líquido de R\$ 34.380,00, à peça 10, p. 28), enquanto no ‘Relatório de Cumprimento do Objeto’, integrante da prestação de contas do convênio, há a seguinte informação, fornecida pelo convenente: ‘Contratado a empresa WERA PUBLICIDADES LTDA. – ME na locado [sic] sonorização com conjunto de som para realização do evento.’ (peça 10, p. 82 e 85)”

23.3. serviços de locação de banheiros químicos – “[c]onsta, por um lado, como prestadora dos referidos serviços a empresa Direção Produções Ltda. ME (nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, no valor de R\$ 3.000,00, à peça 10, p. 30, e recibo, da mesma data no valor líquido de R\$ 2.910,00, à peça 10, p. 31), informação corroborada por declaração da então secretária municipal de Turismo de Careiro, de 27/1/2010 (peça 10, p. 156), e da suposta prestadora do serviço, de 20/5/2015 (peça 10, p. 158). Por outro lado, no ‘Relatório de Cumprimento do Objeto’, integrante da prestação de contas do convênio, há a seguinte informação, fornecida pelo convenente: ‘Contratação de empresa WERA PUBLICIDADES LTDA. – ME especializada em serviço com locação de banheiros químicos para

utilização do povo em geral' (peça 10, p. 82 e 85)".

24. Ora, além dos saques efetuados na conta corrente do ajuste, que prejudicam sobremaneira a identificação dos beneficiários dos recursos, os documentos que constavam nos autos previamente e os que foram acostados pelo responsável em atenção ao chamamento processual revelam desajustes e inconsistências que afastam qualquer hipótese de caracterização da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais confiados ao município sob a administração do ex-alcaide. Ao revés, as provas coligidas aos autos atestam a má gestão das verbas do Convênio 1.821/2009.

25. Vale lembrar que, em tema de prestação de contas, é imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que os recursos federais foram efetivamente aplicados no fim a que se destinavam. Tal desiderato ocorre mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos implementados. Ou seja, é necessário que, de posse dos documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto previsto, algo que não ocorreu nestes autos, pois o ex-gestor rompeu o nexo de causalidade, uma vez que não se consegue distinguir com segurança os beneficiários dos saques efetuados, e ainda apresentou documentação insuficiente para restaurar o liame de causalidade quebrantado.

26. Quanto ao objeto da audiência, rememoro que o responsável foi instado a se manifestar nos autos em face da utilização de modalidade de licitação convite em vez do pregão e da não realização de procedimento licitatório para contratar apresentações artísticas, lançando mão da inexigibilidade de certame, sem que houvesse cartas de exclusividade que justificassem a contratação direta.

27. Essa questão foi bem examinada pela unidade técnica e principalmente pelo **Parquet**, cujas análises e fundamentos adoto como razões jurídicas, na linha de que não sejam acolhidas as justificativas oferecidas pelo ex-gestor para as ocorrências (alegou que adotou a modalidade convite por falta de tempo hábil para deflagrar o pregão). De fato, além da previsão normativa decorrente da Lei 10.520/2002 neste sentido, o termo de convênio expressamente estabelecia a obrigatoriedade de as aquisições de bens e serviços comuns, custeadas com recursos da avença, serem processadas sob a modalidade de certame pregão (peça 1, p. 45).

28. Igualmente não restou caracterizada a hipótese de inexigibilidade de disputa prevista no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, notadamente em vista dos documentos e das informações desconstruídas e inconsistentes – como sói ocorrer neste autos – relativas às cartas de exclusividade e às representações empresariais dos artistas e bandas que, supostamente, se apresentaram nos festejos do município de Careiro/AM, consoante exame verticalizado da matéria empreendido pelo MP/TCU, transcrito no Relatório precedente.

29. A exemplo, cito algumas constatações decorrentes da análise e das pesquisas efetuadas pelo MP/TCU: a) Banda Furacão do Calypso – consta no Siconv carta de exclusividade não registrada em cartório; pesquisas realizadas em bases de dados disponíveis ao Tribunal e em sítios da **internet** não evidenciaram que o Sr. Helenaldo Nunes de Araújo seria representante dessa Banda; não há qualquer relação entre a pessoa física indicada na carta de exclusividade (Alysson Cunha de Araújo) e a Banda; b) Banda Gemido – carta de exclusividade não registrada em cartório (há apenas reconhecimento de firma do signatário, Sr. Helenaldo Nunes de Araújo); carta de exclusividade concedida por Macelio Carvalho Damasceno; não há relação de representação entre o Sr. Macelio Carvalho Damasceno e a Banda Gemido, tampouco se sabe se a referência na carta de exclusividade à "Forró Gemido" seria relativa à mencionada banda; c) "além de não se ter conhecimento de quem seria o detentor dos contratos de exclusividade das Bandas Furacão do Calypso e Gemido, não há como atestar a fidedignidade das cartas de exclusividade que foram conferidas por supostos representantes dessas bandas."

30. Como se nota, as divergências precitadas afastam a regularidade da contratação direta por inexigibilidade de certame.

31. Diante desse contexto, entendo que há cristalina configuração de débito decorrente da situação fático-jurídica ora delineada (ausência de nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a

execução do objeto pactuado), e, por conseguinte, deve ser imposta ao Sr. Joel Rodrigues Lobo a obrigação de ressarcir a integralidade dos recursos públicos repassados ao município, conforme a interpretação uníssona da unidade técnica e do MP/TCU. Também deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao responsável, em razão da gravidade da falta e da reprovabilidade de sua conduta.

32. Cumpre ainda autorizar o parcelamento da dívida, se solicitado, e a cobrança judicial.

33. Registro que constam nos autos o Ofício 5582/2013, de 6/9/2013, reiterado pelo Ofício 515/2014, de 30/1/2014, da Polícia Federal, visando a instruir os autos do Inquérito Policial 542/2013-4-SR/DPF/AM (peça 10, p. 129-130), e o Ofício 491/2015, de 20/7/2015, do Ministério Público Federal, no interesse do Inquérito Civil 1.13.000.001109/2013-83. Esses expedientes solicitam informações sobre a prestação de contas do convênio ora em apreciação. Em atenção a esses pedidos, entendo que deve ser enviada cópia do Acórdão a ser adotado à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para que tomem ciência do tratamento conferido à matéria pelo Tribunal e para subsidiar os procedimentos investigatórios de referência.

34. Igualmente creio que deve ser encaminhada cópia do **decisum** ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, ante a possibilidade de emprego irregular da quota de contrapartida municipal, haja vista que os saques da conta corrente do ajuste totalizaram R\$ 209.500,00, o que abrange a quota de contrapartida municipal de R\$ 9.500,00.

Ante o exposto, voto por que seja aprovada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator