

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 035.317/2015-9

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Palmeirândia - MA

Responsável: Antonio Eliberto Barros Mendes (125.651.563-91)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE AS DESPESAS REALIZADAS E OS RECURSOS RECEBIDOS. REVELIA. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução do Auditor (peça 25), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 26 e 27), bem como, no mérito, do Ministério Público junto ao TCU (peça 28):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurado pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes, prefeito na gestão 2009-2012, do município de Palmeirândia/MA, em virtude da impugnação total das despesas realizadas durante a execução do Convênio 866/2010 (Siafi/Siconv 738472), que foi firmado entre o referido município e o MTur, com o objetivo de incentivar o turismo, por meio da realização do Projeto intitulado ‘Festa Junina’, no período de 25 a 26/6/2010.*

HISTÓRICO

2. *O referido convênio destinou R\$ 104.166,68 para a execução da festa junina (peça 1, p. 44-45), sendo R\$ 100.000,00 repassados pelo concedente e R\$ 4.166,68 correspondentes à contrapartida (peça 1, p. 44-45), sendo o recurso total liberado mediante a Ordem Bancária 110B800094, em 13/5/2011 (peça 1, p. 61), e creditado na conta corrente específica do ajuste em 18/5/2011 (peça 10, p. 83).*

3. *O ajuste teve vigência inicial de 18/6/2010 a 17/9/2010 (peça 1, p. 44), sendo prorrogado até 21/7/2011 (peça 1, p. 62), com prazo para prestação de contas em 18/8/2011.*

4. *Em 14/11/2011, o conveniente, por meio do Ofício 300/2010-GABP, informou que encaminhou a prestação de contas do referido ajuste (peça 1, p. 67).*

5. *Após exames preliminares, mediante as Notas 376/2011 (peça 11, p. 19-23) e 37/2012 (peça 11, p. 78-82), o MTur, em 5/3/2012, enviou à Procuradoria da República no Estado do Maranhão notícia de possível tentativa de fraude na prestação de contas dos Convênios 729536 (Réveillon 2009) e 738472 (festa junina), uma vez que, para comprovação desses eventos, o município de Palmeirândia utilizou documentos similares (peça 1, p. 82).*

6. *Em 4/6/2013, o MTur informou ao gestor municipal que a execução física do Convênio 866/2010 (Siafi 738472) foi reprovada (peça 1, p. 131-132). O exame da parte financeira não foi realizado, em conformidade com o § 1º do art. 4º da Portaria MTur 248/2012.*

7. Concluída essa fase, a Comissão Especial de Tomada de Contas Especial (CTCE) do MTur elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial 199/2015 (peça 1, p. 151-157), de 29/4/2015, que trouxe as seguintes informações:

- a) que o processo de TCE foi autuado em 18/11/2011;
- b) que esse relatório teve por base os exames exarados nas Nota Técnicas 0376/2011, 037/2012, 458/2012, 0267/2012 e 217/2013, sendo que este último opinou pela reprovação da prestação de contas, com glosa integral das despesas do convênio decorrentes de irregularidade na execução física do ajuste;
- c) que o Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes foi o gestor do convênio e o responsável pela realização das despesas com os recursos federais, mas não tomou as medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados, apesar de devidamente notificado, por meio de diligências e ofícios de comunicação, devendo, portanto, ser responsabilizado pelo prejuízo de R\$ 138.354,22, apurados e atualizados nesta tomada de contas especial.

8. Concluída a tomada de contas especial no âmbito da Ministério do Turismo, a Secretaria Federal de Controle Interno, com fundamento no Relatório de Auditoria 1705/2015 (peça 1, p. 185-187), certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 189). A autoridade ministerial competente tomou conhecimento dos fatos, na forma regulamentar, determinando o encaminhamento das presentes contas a este Tribunal (peça 1, p. 199).

9. No âmbito deste Tribunal, na instrução inicial destes autos (peça 3), esta Unidade Técnica examinou as informações constantes da prestação de contas do Convênio 866/2010 (Siafi 738472), incluindo as notas técnicas emitidas pelo concedente dos recursos e o Relatório de Tomada de Contas Especial da CGU.

9.1 Observou-se que os exames da área técnica do MTur apuraram ressalvas técnicas no sentido de: não comprovação dos serviços de recepcionista, segurança e limpeza, e não verificação dos itens 'banheiros químicos', 'grupo gerador de energia' e 'projektor e telão'; mas não se pronunciaram sobre a execução dos itens do plano de trabalho relativos à 'iluminação', 'palco' e 'sistema de som'. Mesmo assim, o concedente dos recursos concluiu pela impugnação total das despesas realizadas no Convênio 866/2010 (Siafi 738472), apesar de não terem sido apuradas irregularidades em algumas despesas.

9.2 Ao consultar as informações constantes dos autos, verificou-se que ficou consignado na Nota Técnica 0376/2011 do MTur que o evento teria sido realizado, e que foram enviadas fotografias, filmagens e material de divulgação pós-evento (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas), que comprovavam a efetiva realização da festa junina e a aplicação da logomarca do MTur.

9.3 No plano de trabalho, consta que os itens 'iluminação', 'palco' e 'sistema de som' foram orçados em R\$ 12.000,00, R\$ 18.000,00 e R\$ 30.000,00, respectivamente, totalizando o montante de R\$ 60.000,00. Como o valor total dos recursos públicos federais repassados ao município foi da ordem de R\$ 100.000,00, então os outros itens não comprovados importariam em R\$ 40.000,00.

9.4 Concluiu o exame da Unidade Técnica que o valor do débito a ser imputado ao responsável, para fins de verificação do limite de R\$ 75.000,00, previsto no inciso I do art. 6º da IN-TCU 71/2012, seria composto pela parcela a seguir discriminada:

Descrição	Valor Histórico (R\$)	Data da Ocorrência
Impugnação de despesas realizadas na execução do Convênio	40.000,00	18/5/2011

<i>0866/2010 (Siafi 738472), referente aos seguintes itens do plano de trabalho (serviços de recepcionista, segurança e limpeza; banheiros químicos, grupo gerador e projetor e telão), que não tiveram a sua comprovação feita pelo conveniente, não se podendo verificar, assim, o nexa causal entre essas despesas e os recursos destinados ao evento, em descumprimento ao plano de trabalho firmado entre as partes conveniadas.</i>		
<i>Valor histórico atualizado até 27/3/2016</i>	<i>55.672,00</i>	

9.5 *O responsável não conseguiu comprovar a aplicação de parte dos recursos recebidos nas despesas mencionadas acima para realizar a festa junina do município nem adotou as medidas necessárias para sanear as ressalvas técnicas apontadas em exames promovidos pela área técnica do ministério, não comprovando, assim, o nexa de causalidade entre os recursos recebidos e parte das despesas realizadas.*

9.6 *As irregularidades que motivaram a reprovação de alguns itens do plano de trabalho se referiram ao não fornecimento de documentação complementar para comprovação das despesas referentes aos serviços de recepcionista, segurança e limpeza; e para as despesas com banheiros químicos, grupo gerador, projetor e telão.*

9.7 *No entanto, como o MTur não apontou irregularidades para os itens 'iluminação', 'palco' e 'sistema de som', considerou-se desarrazoado a proposta do concedente dos recursos para devolução total dos recursos repassados, restando, assim, valor inferior ao limite estipulado para instauração de tomada de contas especial, nos termos da IN-TCU 71/2012*

9.8 *Nesse sentido, a Unidade Técnica sugeriu a aplicação ao presente processo do disposto nos arts. 6.º, inciso I, e 19, caput, do referido ato normativo, ou seja o seu arquivamento, sem o cancelamento do débito de R\$ 40.000,00, valor histórico, a partir de 13/5/2011, a cujo pagamento continuaria obrigado o responsável, para que lhe fosse dada a quitação nas suas contas.*

10. *A proposta da Unidade Técnica contou com a anuência do seu titular, conforme pronunciamento de 21/7/2016 (peça 5).*

11. *No entanto, o procurador do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), mediante Parecer (peça 6) manifestou-se contrariamente à proposta de arquivamento sugerida por esta Unidade Instrutiva, propondo a realização de diligência junto ao Ministério do Turismo, e solicitando que ele procedesse à análise financeira da prestação de contas do Convênio 738472/2010, haja vista haver informações nos autos de que o evento foi realizado, consoante registrado na Nota Técnica de Análise 376/2011, bem assim que encaminhasse a este Tribunal cópia de toda a documentação apresentada a título de prestação de contas do referido ajuste, elementos esses a serem examinados pela Secex-SE.*

11.1 *O Parecer do MP/TCU fez as seguintes considerações:*

a) *que divergia da Unidade Técnica, pois entendia que o processo não reunia as condições de receber proposta de decisão terminativa pelo seu arquivamento sem que antes as despesas tidas por regulares pela Unidade Técnica sejam devidamente analisadas sob o seu aspecto financeiro;*

b) *que não constava dos autos a documentação apresentada a título de prestação de contas, a exemplo dos extratos bancários, das cópias de cheques e dos documentos fiscais que suportam as despesas declaradas pelo conveniente;*

c) *que a ausência dos aludidos documentos, além de representar óbice processual que demanda medida saneadora, configura obstáculo à formulação, pela Corte de Contas, de juízo material sobre a efetiva aplicação dos recursos;*

d) que o MTur não promoveu a análise da regularidade financeira do ajuste ora apreciado (peça 1, pp. 129 e 131), devendo constar da diligência a ser remetida àquele órgão jurisdicionado a solicitação de envio ao Tribunal de parecer conclusivo sobre os aspectos financeiros da prestação de contas do termo convencional objeto desta TCE.

12. Em concordância com o MP/TCU, o ministro Relator, por Despacho (peça 7), determinou à Secex/SE para que realizasse diligência junto ao Ministério do Turismo.

13. Tendo em vista esse Despacho, o Ministério do Turismo, mediante o Ofício 1.263/2016-TCU/Secex-SE (peça 8), foi diligenciado para que procedesse a análise financeira da prestação de contas do ajuste, bem como para que encaminhasse, juntamente com o parecer referente a esse exame, cópia de toda documentação relativa às contas apresentadas.

14. Em resposta ao referido ofício, o MTur juntou aos autos informações que constam das peças 10 a 19.

15. Após exame da documentação, na instrução de peça 20, recebida por conta da diligência, concluiu-se por citar o ex-prefeito de Palmeirândia para apresentar as suas alegações de defesa e/ou recolher a totalidade dos recursos repassados pelo concedente dos recursos, em virtude da não comprovação das despesas realizadas na execução do Convênio 866/2010 (Siafi 738472), em descumprimento à Cláusula Segunda do convênio firmado entre as partes, que obriga as partes a cumprirem o plano de trabalho aprovado, fato que impossibilitou a demonstração do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados pelo MTur, pois não há como se afirmar que os documentos e fotografias encaminhados para prestação de contas se referem, de fato, ao evento 'Festa Junina', realizado no município de Palmeirândia-MA.

16. Mediante pronunciamento (peça 21), o diretor desta Unidade Técnica, com base em subdelegação de competência, autorizou a citação.

17. O Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes foi comunicado da citação, por meio do Ofício 0228/2017-TCU/Secex-SE (peça 23), cuja ciência se deu em 31/3/2016 por Aviso de Recebimento (AR), constante da peça 24. Entretanto, tendo transcorrido o prazo fixado, esse responsável se manteve silente.

EXAME TÉCNICO

18. Preliminarmente, importa observar que foi preenchido o requisito constante dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, alterada pela IN TCU 76/2016, que trata da necessidade de esgotamento das medidas cabíveis no âmbito administrativo interno do Ministério do Turismo antes da instauração de uma Tomada de Contas Especial, pois esse órgão adotou providências visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano, propondo o imediato ressarcimento ao Erário (peça 1, p. 68, 82, 129 e 131).

Da citação do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes

19. O responsável foi citado para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional o valor histórico de R\$ 100.000,00 (data do crédito na conta do convenente - 18/5/2011); em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos por força do Convênio 866/2010 (Siafi 738472), diante da não demonstração do nexo de causalidade entre as despesas realizadas (serviços de recepcionista, segurança e limpeza; banheiros químicos, grupo gerador e projetor e telão, iluminação, palco e sistema de som) e os recursos repassados pelo MTur; uma vez que não foi possível afirmar que os documentos e fotografias encaminhados para prestação de contas do ajuste se referem, de fato, ao evento 'Festa Junina' realizado no período de 25 e 26 de junho de 2010 no município de Palmeirândia/MA; fato apurado pelas Notas Técnicas 037/2012, 458/2012 e 267/2012 do Ministério do Turismo.

20. Conforme já apontado na seção anterior, embora regularmente citado pelo Ofício 0228/2017-TCU/Secex-SE (peça 23), e após transcorrido o prazo regimental fixado, o responsável não apresentou alegações de defesa nem efetuou o recolhimento do débito que lhe fora imputado, o que impõe que seja considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20.1 Para aplicação da revelia, no entanto, deve ainda ser considerado os elementos constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel, se for o caso, pois a revelia não implica, por si só, a sua condenação, por não estar afastada a obrigatoriedade da análise das provas existentes no processo, em homenagem ao princípio da verdade material, presente nos processos no âmbito desta Corte de Contas.

20.2 Todavia, o Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes não aproveitou as ocasiões em que foi demandado pelo concedente dos recursos para apresentar documentação complementar. Nesse sentido, não saneou as ressalvas apontadas pelo MTur, não conseguindo demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados. Assim, como não apresentou as informações solicitadas, não há como se aproveitar os elementos constantes dos autos em sua defesa.

20.3 No âmbito deste Tribunal, quando foi chamado para se manifestar por meio do ofício citatório, não enfrentou a irregularidade que lhe foi atribuída, preferindo manter-se silente.

20.4 Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta a normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

20.5 Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas do gestor revel.

20.6 No tocante à aferição da boa-fé na conduta do gestor, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU; em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

20.7 Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, uma vez que é razoável se supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, bem como era exigível conduta diversa da que praticou.

20.8 A ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos por parte do gestor importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa.

Da avaliação da responsabilidade do gestor

21. A partir da matriz de responsabilização, constante do Anexo I, examinou-se os elementos de convicção que evidenciaram a responsabilidade do gestor pelo débito apurado, uma vez que não restou comprovado o nexo causal entre os recursos recebidos pelo responsável e a utilização desses recursos na execução do objeto do Convênio 866/2010 (Siafi 738472).

21.1 O Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes, à época dos fatos tratados, foi o gestor principal do convênio que ora se examina, pois atuou na condição de prefeito do município de Palmeirândia/MA, no período de 2009 a 2012. No período de execução do ajuste, tomou conhecimento das irregularidades mediante notificações (peça 1, p. 129 e 131), mas não adotou

providências para sanar as irregularidades que deram ensejo a esta tomada de contas especial, deixando de comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos do convênio.

21.2 A responsabilidade do gestor pelo dano ao erário está caracterizada pela ausência de documentação complementar apta a comprovar onexo causal entre os gastos realizados e os recursos federais recebidos.

22. Dessa forma, ante os fatos examinados, restou caracterizada a responsabilidade do ex-prefeito pela devolução dos recursos repassados pelo MTur da ordem de R\$ 100.000,00. Ademais, deve o gestor ser apenado com a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

CONCLUSÃO

23. Após citação, em virtude da impugnação total das despesas realizadas durante a execução do Convênio 866/2010 (Siafi 738472) firmado com o Ministério do Turismo, o Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes manteve-se silente, e não recolheu aos cofres do órgão concedente a dívida apontada.

24. Em consequência, o responsável deve ser considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

25. Quanto à boa-fé do gestor, como não se manifestou nos autos, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la. Assim, pode este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas.

26. Desse modo, sugere-se que as contas desse responsável sejam julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do valor indicado no Ofício 0228/2017-TCU/Secex-SE, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, aplicando-lhe, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

27. Anota-se que, no presente caso, não se constatou a prescrição da pretensão punitiva do TCU, na forma definida no Acórdão 1.441/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, já que não houve transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador tido como irregular na execução do presente convênio (considerou-se a data referente ao crédito na conta corrente específica do ajuste, 18/5/2011 (peça 10, p. 83), até a data do ato que ordenou a citação do responsável (em 16/3/2017, peça 21), que interrompeu o prazo prescricional em questão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, e com base nas propostas encaminhadas nesta TCE, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91);

b) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Eliberto Barros Mendes (CPF 125.651.563-91), na condição de prefeito do município de Palmeirândia/MA, à época dos fatos, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 19, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, condenando-o ao recolhimento da quantia especificada a seguir aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das respectivas datas até a data do efetivo pagamento, abatendo-se na oportunidade a quantia já ressarcida, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal, o recolhimento da dívida (art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU:

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
100.000,00	18/5/2011

c) aplicar multa proporcional ao dano ao responsável referido na alínea "a", nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

e) autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma, atualizada monetariamente, os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

g) dar conhecimento ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, ao Ministério do Turismo (MTur) e ao responsável de que o Voto e Relatório que fundamentaram a respectiva deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordãos;

h) autorizar, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU, a Secex-SE a proceder ao arquivamento do presente processo após as comunicações processuais cabíveis, o trânsito em julgado do acórdão a ser proferido e a instauração de cobrança executiva, se necessária."