

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 022.423/2016-8 [Apenso: TC 030.334/2017-9]

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Peixe/TO

Responsável: Neila Pereira dos Santos (CPF: 349.817.991-87)

Interessado: Ministério do Turismo (CNPJ: 05.457.283/0001-19)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO TURISMO PARA A PROMOÇÃO DE EVENTO FESTIVO. CONSTATAÇÃO DE DEMORA DO MINISTÉRIO NA ANÁLISE DA PROPOSTA. LIBERAÇÃO DOS RECURSOS POSTERIORMENTE AO PERÍODO DE REALIZAÇÃO DO EVENTO. DESPESAS PAGAS COM RECURSOS MUNICIPAIS. PAGAMENTOS COM RECURSOS DO CONVÊNIO FORA DE SUA VIGÊNCIA. REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM RAZÃO DA VERIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES. DÉBITO. MULTA. AS AÇÕES PREVISTAS NO PLANO DE TRABALHO FORAM EXECUTADAS. FINALIDADE PÚBLICA ATINGIDA. FALHAS PROCEDIMENTAIS NÃO SÃO SUFICIENTES PARA A IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. EXISTÊNCIA DE AÇÃO JUDICIAL SOBRE OS MESMOS FATOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS SUFICIENTES PARA ELIDIR O DÉBITO E A MULTA APLICADA COM BASE NO ARTIGO 57 DA LO/TCU. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JUÍZO QUANTO À IRREGULARIDADE DAS CONTAS. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS E APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 58, INCISO II, DA LO/TCU. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Inicialmente, registro que atuo no presente processo por ter sido sorteado, conforme Termo de Sorteio contido à peça 106.

2. Adoto como Relatório, a instrução feita no âmbito da Serur (peça 109), a qual obteve a concordância do Diretor (peça 110).

“INTRODUÇÃO

1. Em análise recurso de reconsideração interposto por Neila Pereira dos Santos (CPF 349.817.991-87) contra o Acórdão 3483/2019–TCU–2ª Câmara (Rel. Min. Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO), sessão de 21/5/2019. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 77, grifou-se):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor de Neila Pereira dos Santos, como então prefeita de Peixe – TO (gestões: 2009-2012 e 2013-2016), diante da total impugnação dos dispêndios inerentes ao Convênio nº 0717/2009 firmado para o apoio à realização do evento intitulado “Temporada de Praia 2009”, tendo a vigência do aludido ajuste sido fixada para o período de 20/7 a 22/12/2009, sob o valor de R\$ 312.500,00 pelo aporte de R\$ 300.000,00 em recursos federais e de R\$ 12.500,00 em recursos da contrapartida municipal R\$ 300.000,00 em recursos federais e de R\$ 12.500,00 em recursos da contrapartida municipal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Neila Pereira dos Santos;

9.2. julgar irregulares as contas de Neila Pereira dos Santos, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c”, 19, **caput** e 23, III, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-la ao pagamento do débito remanescente nos autos, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora calculados desde as datas indicadas até a efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RITCU, o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, sob as seguintes condições:

valor do débito (sob a pessoal responsabilidade da gestora)	data da ocorrência:
R\$ 100.000,00	26/8/2009
R\$ 200.000,00	17/9/2009

valores já devolvidos pelo referido município	data da ocorrência:
R\$ 20.927,13	29/04/2014
R\$ 20.927,13	30/05/2014
R\$ 20.927,13	30/06/2014
R\$ 20.927,13	30/07/2014
R\$ 20.927,13	27/08/2014
R\$ 21.304,16	30/09/2014
R\$ 21.425,59	28/10/2014
R\$ 21.515,58	25/11/2014
R\$ 21.625,31	21/12/2014
R\$ 21.793,99	30/01/2015
R\$ 21.793,99	03/03/2015
R\$ 22.183,72	01/04/2015
R\$ 22.414,43	29/04/2015
R\$ 22.627,77	28/05/2015
R\$ 22.850,72	30/06/2015

9.3. aplicar em desfavor de Neila Pereira dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 30.000,00 (tinta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, contados da ciência deste Acórdão, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.6. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos seguintes destinatários:

9.6.1. à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis;

9.6.2. ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), para ciência e eventuais providências, nos termos do art. 1º, VIII, da Lei nº 8.443, de 1992, encaminhando, para tanto, a correspondente documentação como representação ao TCE-TO sobre o indevido pagamento do débito sob a pessoal responsabilidade de Neila Pereira dos Santos com os aludidos recursos públicos municipais, em vez do pagamento com os recursos próprios da pessoa física responsável, nas seguintes condições:

valores (sob a pessoal responsabilidade da gestora) devolvidos pelo referido município	data da ocorrência:
R\$ 20.927,13	29/04/2014
R\$ 20.927,13	30/05/2014
R\$ 20.927,13	30/06/2014
R\$ 20.927,13	30/07/2014
R\$ 20.927,13	27/08/2014
R\$ 21.304,16	30/09/2014
R\$ 21.425,59	28/10/2014
R\$ 21.515,58	25/11/2014
R\$ 21.625,31	21/12/2014
R\$ 21.793,99	30/01/2015
R\$ 21.793,99	03/03/2015
R\$ 22.183,72	01/04/2015
R\$ 22.414,43	29/04/2015
R\$ 22.627,77	28/05/2015
R\$ 22.850,72	30/06/2015

9.6.3. à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Tocantins, em atenção à solicitação formulada no bojo do TC 030.334/2017-9 (apenso), além da Prefeitura e da Câmara Municipal de Peixe – TO, para ciência e eventuais providências.

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi autuada pelo Ministério do Turismo (MTur) em razão total impugnação dos dispêndios inerentes ao Convênio 717/2009 firmado entre aquela Pasta e o Município de Peixe/TO, representado pela prefeita à época, Neila Pereira dos Santos (gestões: 2009-2012 e 2013-2016). O objeto da referida avença era o apoio à realização do evento intitulado “Temporada de Praia 2009”. A vigência do aludido ajuste estendeu-se de 20/7 a 22/11/2009 (prazo par prestar contas: 22/12/2009). O valor total envolvido foi de R\$ 312.500,00 (R\$ 300.000,00 em recursos federais e R\$ 12.500,00 a título de contrapartida municipal).

2.1. O histórico encontra-se precisamente sumariado no Relatório, baseado na instrução da unidade técnica de origem, e na Proposta de Deliberação do e. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, que guiou o Acórdão 3483/2019–TCU–2ª Câmara, compensando transcrever o seguinte excerto que mais interessa nesta fase recursal:

Relatório

4. No Relatório do Tomador de Contas Especial 075/2015 (peça 1, p. 175-179), feito em atendimento às conclusões exaradas na Nota Técnica de Reanálise 0359/2013 (peça 1, p. 98-100), na Nota Técnica de Análise Financeira 0270/2013 (peça 1, p. 103-109), na Nota Técnica de Reanálise Financeira 0596/2013 (peça 1, p. 118-125), na Nota Técnica de Reanálise Financeira 050/2014 (peça 1, p.132-136), na Revisão Financeira por Parcelamento de Débito (peça 1, p. 145-148), restou entendido que ocorreu dano ao Erário, no valor de R\$ 300.000,00, sob a responsabilidade da Sra. Neila Pereira dos Santos, tendo em vista que não foram atendidas as

notificações para apresentação de documentos necessários à aprovação da prestação de contas apresentada (peça 1, p. 64).

5. Nessas análises iniciais, foi identificada a necessidade de glosa integral das despesas incorridas, pela falta de comprovação adequada de parte das metas conveniadas, especificamente, das veiculações efetuadas em rádios, bem como, da falta de comprovantes de entrega de convites, de publicação de termos de inexigibilidade de licitação, de contratos de exclusividade de artistas contratados, de contratos devidamente firmados e de cópias de documentos bancários.

6. Salientamos que ocorreu o parcelamento do débito apurado (peça 1, p. 145-146), a pedido da responsável (peça 1, p. 144), ocorrendo o pagamento de 16, das 24 parcelas do débito (peça 1, p. 151, p. 157), conforme informações da própria Prefeitura Municipal.

7. Efetivada a instrução de peça 3, restou identificado que não haviam sido anexados aos autos os documentos enviados pela Prefeitura Municipal de Peixe a título de prestação de contas, nem os comprovantes de recolhimentos do débito parcelado, considerando-se que os autos não estavam compostos com toda a documentação necessária à correta análise da responsabilidade e dos valores inscritos na tomada de cotas especial, sendo necessário diligenciar o Ministério do Turismo – Mtur, para a apresentação dos mesmos.

8. Após a concordância da Diretora e do Secretário da Secex/TO (peças 4 e 5), foi efetivada a diligência ao Ministério do Turismo (peça 7), [...], sendo encaminhada cópia integral da prestação de contas do convênio, informando, ainda, que não constava no processo qualquer justificativa para o repasse dos recursos após a realização do evento (peça 29, p. 2).

9. Em nova instrução deste feito (peça 22), aduziu-se que fora efetivamente efetuada a prestação de contas (peça 11, p. 6-59, 12, p. 1-18), cujas análises resultaram na impugnação integral das despesas, referentes à execução do Convênio 704153/2009 - Mtur, cfe. Nota de Técnica de Reanálise Financeira 0050/2014 (peça 16, p. 51-57), tendo em vista a contrariedade às previsões normativas da Portaria Interministerial 127/2008, do Decreto 6504/2005, da Lei 8.666/1993 e do Termo de Convênio Assinado, tendo em vista:

- contratação de show artístico (Banda Timbalada), por inexigibilidade de licitação, com utilização de intermediário (V3 Entretenimento, Locação e Turismo LTDA), sem apresentação de contrato de exclusividade;

- contratação de equipamentos de iluminação, palco, camarim, aparelhagem de som, veículo de publicidade e banheiros químicos, por procedimento licitatório na modalidade convite, em oposição à exigência da utilização da modalidade de pregão eletrônico;

- realização de 03 aquisições com utilização da modalidade convite para objetos semelhantes, uma vez que o mesmo fornecedor - Milton Rodrigues de Oliveira ME - foi o contratado, caracterizando o fracionamento de despesas;

- falta de apresentação das cópias das atas de abertura e julgamento, termos de adjudicação e homologação dos convites homologados à empresa Cleanto Carlos de Oliveira ME.

10. Observou-se, ainda que, em 08/11/2013 (peça 16, p. 44), a Prefeitura Municipal de Peixe solicitou o parcelamento da restituição dos recursos glosados em 24 parcelas, que deixaram de ser pagas. Foi solicitada, também a quitação do débito, cfe. explanado no Ofício 185/2015, da mesma Prefeitura (peça 18, p. 1), de 27/10/2015 (informando sobre a dificuldade em continuar cumprindo com o pagamento das parcelas e solicitando o perdão da dívida restante), sendo tal pedido negado pelo Ministério (peça 18, p. 2), dando-se início ao processo de tomada de contas especial.

11. Verificou-se, também, que todos os pagamentos dos fornecedores foram autorizados e efetuados com conhecimento da ex-prefeita municipal, Sra. Neila Pereira dos Santos (peça 11, p. 18-59), não sendo apresentado nexos de causalidade entre a utilização dos recursos e os mesmos pagamentos. Foi solicitado, então, (peça 10, p. 6) que a responsável apresentasse cópia dos cheques compensados, com identificação dos credores, o que não foi cumprido: motivo pelo qual se propugnou que a mesma deveria constar como única responsável pelo débito apurado, por não haver comprovação de recebimento dos recursos por parte das empresas supostamente contratadas. Além disso, a ex-prefeita assumiu o débito apurado, concordando que não conseguiria comprovar a boa utilização dos recursos (peça 16, p. 43-46) e solicitando parcelamento da dívida, como visto no item 10.

[...]

13. Dessa forma, foi possível verificar que os recursos repassados Ministério do Turismo para execução física e financeira do objeto Convênio 0717/2009 - Siafi 704153, celebrado com a Prefeitura Municipal de Peixe, tendo por objeto a apoio à realização do evento intitulado 'Temporada de Praia', foram gastos sem que ocorresse a comprovação da sua regular aplicação, fixando-se a responsabilidade da Sra. Neila Pereira dos Santos (CPF: 349.817.991-87), ex-prefeita (gestão: 2009-2012, 2013-2016), em razão da impugnação total das despesas, no valor de R\$ 300.000,00, repassados na forma do item 2 desta instrução.

14. Em seguida, citou-se que deveriam ser descontados do débito os valores já recolhidos pela Prefeitura Municipal, referentes a 15 parcelas, como demonstrado nos documentos da peça 18 (p. 18-32):

- 29/4/2014 - R\$ 20.927,13;
- 30/5/2014 - R\$ 20.927,13;
- 30/6/2014 - R\$ 20.927,13;
- 30/7/2014 - R\$ 20.927,13;
- 27/8/2014 - R\$ 20.927,13;
- 30/9/2014 - R\$ 21.304,16;
- 28/10/2014 - R\$ 21.425,59;
- 25/11/2014 - R\$ 21.515,58;
- 21/12/2014 - R\$ 21.625,31;
- 30/1/2015 - R\$ 21.793,99;
- 03/3/2015 - R\$ 21.793,99;
- 01/4/2015 - R\$ 22.183,72;
- 29/4/2015 - R\$ 22.414,43;
- 28/5/2015 - R\$ 22.627,77;
- 30/6/2015 - R\$ 22.850,72.

[...]

Proposta de Deliberação

[...]

2. Em linhas gerais, após a realização das diligências saneadoras necessárias, a unidade técnica promoveu a citação da responsável para apresentar as suas alegações de defesa ou recolher o débito sob o valor original de R\$ 312.500,00, diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, em face das seguintes falhas:

- (a) falta denexo causal entre os recursos federais repassados ao aludido município e os supostos dispêndios incorridos no referido convênio;
- (b) contratação de show artístico (banda Timbalada), por inexigibilidade de licitação ante o uso de intermediário (V3 Entretenimento, Locação e Turismo Ltda.), sem a apresentação do devido contrato de exclusividade;
- (c) contratação de equipamentos de iluminação, além de palco, camarim, aparelhagem de som, veículo de publicidade e banheiros químicos, por meio de convite em detrimento do necessário emprego do pregão;
- (d) realização de três aquisições pelo uso de convite para objetos semelhantes, tendo o mesmo fornecedor (Milton Rodrigues de Oliveira – ME) figurado como o subsequente contratado, ante o indevido fracionamento das despesas; e
- (e) falta de apresentação das cópias das atas de abertura e julgamento, além dos termos de adjudicação e homologação, para os convites homologados em favor da Cleanto Carlos de Oliveira – ME.

3. De todo modo, após a análise final do feito, a Secex-TO propôs o acolhimento parcial das alegações de defesa, suscitando, para tanto, o suposto afastamento do débito apontado nos autos, sem prejuízo do julgamento pela irregularidade das contas da responsável, diante das falhas remanescentes, para lhe aplicar a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443, de 1992, tendo o MPTCU anuído a essa proposta, a despeito, contudo, de sugerir a inclusão do inciso II como adicional fundamento para a aplicação da referida multa.

4. Incorporo os pareceres da unidade técnica e do MPTCU no sentido de jogar irregulares as contas da aludida gestora, sem prejuízo, no entanto, de pugnar pela efetiva condenação da referida

responsável ao pagamento do débito remanescente nos autos, ao verificar que não teria restado afastado todo o débito originalmente apurado na presente TCE.

5. A responsável teria apresentado os documentos destinados à suposta comprovação da execução do ajuste, mas não teria conseguido afastar as correspondentes irregularidades, em face, por exemplo, da evidente ausência de comprovação do necessário nexos causal entre os recursos federais aportados e os supostos dispêndios incorridos no convênio.

[...]

14. Diante, enfim, dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU, mostra-se adequada a efetiva condenação da aludida gestora em débito e em multa, devendo-se ressaltar que o referido convênio teria sido conduzido pela seguinte linha temporal de procedimentos:

- (a) proposta do plano de trabalho, em 26/11/2007 (Peça 1, p. 13);
- (b) vigência: 17/7/2009 a 22/11/2009 (Peça 1, p. 13);
- (c) parecer técnico n.º 649, em 17/7/2009 (Peça 1, p. 23-26);
- (d) parecer jurídico n.º 968, em 17/7/2009 (Peça 1, p. 27-36);
- (e) termo de convênio, em 17/7/2009 (Peça 1, p. 37-54);
- (f) publicação no DOU, em 29/7/2009 (Peça 1, p. 55);
- (g) ordens bancárias (Peça 1, p. 56 e 58): R\$ 100 mil e R\$ 200 mil em 26/8/2009 e 17/9/2009;
- (h) notas fiscais (12 ao todo) emitidas entre 28/8 e 9/10/2009 (Peça 1, p. 20-59);
- (i) relação de pagamentos efetuados (Peça 1, p. 18);
- (j) apostilamento – publicação no DOU, em 29/9/2009 (Peça 1, p. 57);
- (k) parecer de análise da prestação de contas, em 3/3/2010 (Peça 1, p. 65-71);
- (l) nota técnica de análise n.º 566/2012 (Peça 1, p. 73-78);
- (m) nota técnica de reanálise n.º 758, em 24/9/2012 (Peça 1, p. 82-87);
- (n) nota técnica de reanálise n.º 359, em 10/4/2013 (Peça 1, p. 98-100);
- (o) nota técnica de análise financeira n.º 270, em 14/6/2013 (Peça 1, p. 103-109);
- (p) nota técnica de reanálise financeira n.º 596, em 10/10/2013 (Peça 1, p. 118-125);
- (q) nota técnica de reanálise financeira n.º 050, em 28/1/2014 (Peça 1, p. 132-138);
- (r) termo de parcelamento do débito junto ao MTur, em 9/4/2014 (Peça 1, p. 145-146);
- (s) cancelamento do termo de parcelamento, em 31/12/2015 (Peça 1, p. 153); e
- (t) relatório do tomador de contas especial, em 29/4/2016 (Peça 1, p. 175-179).

[...].

2.2. Notificada do Acórdão 3483/2019–TCU–2ª Câmara, a responsável interpôs o recurso de reconsideração em análise (peça 103).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O recurso em exame foi conhecido pelo Relator sorteado, e. Ministro Raimundo Carreiro, sem atribuição de efeitos suspensivos (despacho à peça 108).

EXAME DE MÉRITO

Delimitação do recurso

4. Constitui objeto da presente instrução avaliar se:
- I) há ou não fundamentos para elidir total ou parcialmente o débito imputado à recorrente;
 - II) há ou não fundamentos para alterar o julgamento pela irregularidade destas contas especiais da recorrente; e
 - III) há ou não fundamentos para afastar a multa aplicada à recorrente, ou reduzir-lhe o valor.

Dos pressupostos para condenação em débito

5. Quanto ao mérito das despesas impugnadas, o recorrente alega o seguinte, em síntese (peça 36):

i) alega que “a exemplo de dezenas de municípios tocantinenses, a temporada de praia é realizada anualmente, geralmente nos meses de julho e agosto, fazendo parte da tradição cultural, recreativa e turística das cidades ribeirinhas”; acresce que “a ênfase nessa informação de que o evento tem época fixa e recorrente consta do Plano de Trabalho, da Proposta e foi considerada pelas unidades técnicas do órgão concedente antes da celebração (peça 1, p. 7 e peça 9, p. 6-8)”;

ii) enfatiza que, “apesar da Proposta inserida no Siconv consignar expressamente que a 'Temporada de Praia 2009' no município de Peixe/TO deveria ocorrer no período de 23/7/2009 a 2/8/2009 (peça 9, p. 6), que o Plano de Trabalho e a Proposta tramitavam desde abril daquele ano, para que houvesse tempo hábil para as contratações das ações necessárias com suficiente, antecedência, o Ministério só oficializou a celebração do ajuste faltando apenas seis dias para início da Temporada [...]”;

iii) sustenta que, “embora tenha tido conhecimento informal da celebração, dias após a assinatura pelo representante legal do concedente, esta gestora só tomou conhecimento dos exatos termos de tal instrumento de pactuação nos primeiros dias de 2010, após recebimento de uma via encaminhada pelo Ministério do Turismo em 29/12/2009 (peça 31, p. 15)”;

iv) narra que “o aporte a que se comprometeu o Ministério do Turismo foi integralizado em duas parcelas, a primeira no valor de R\$ 100.000,00, com ordem bancária emitida em 26/8/2009 (peça 10, p. 25), quando a Temporada de Praia 2009 já tinha se encerrado há 24 dias, e a segunda no montante de R\$ 200.000,00, a partir de ordem bancária emitida em 17/9/2009 (peça 10, p. 22)”;

acresce que “o Cronograma Financeiro do Plano de Trabalho - acolhido sem ressalvas a partir da oficialização da avença - previa que os aportes financeiros de ambos os partícipes deveriam ser integralizados em julho/2009 (peça 1, p. 13)”;

sustenta que, diferentemente da mora do MTur, o Município teria aportado sua contrapartida ainda em 21/7/2009 (peça 10, p.18);

v) invoca as conclusões da unidade técnica de origem, no sentido de que teria sido “demonstrada a execução física do objeto, e que as despesas pagas destinaram-se efetivamente ao cumprimento do objeto conveniado, não tendo sido constatado indícios de locupletamento por parte da gestora, inferindo e postulado o afastamento do débito, todavia, deduzindo impropriedades formais relacionadas às contratações de fornecedores/prestadores, as quais dariam ensejo ao julgamento pela irregularidade das contas, sem prejuízo de cominar multa lastreada no art. 58, da Lei 8.443/1992 (peça 72, itens 50 a 59)”;

vi) alude também à manifestação do Ministério Público (MP/TCU) que, segundo sua leitura, teria ratificado a percepção quanto à execução física e considerado “que os elementos constantes do autos demonstram a regularidade da execução financeira, permitindo-se estabelecer o nexos de causalidade entre os recursos repassados e as despesas pagas, ressaltou a inexistência de relatos de fraudes ou sobrepreço, remanescendo, contudo, opinião de lacunas formais em documento que animou a contratação de banda musical via inexigibilidade de licitação, reafirmando a mesmas conclusões e o desfecho sugerido pela Unidade Técnica (peça 75, itens 7 a 16)”;

vii) alega que teria se empenhado em garantir a realização do tradicional período de lazer/turismo para atender às populações local e vizinhas; que referida temporada não tem lugar em outra época do ano;

viii) sustenta que “as diretrizes desta Corte de Contas têm primado pela prolação de julgados com forte inclinação pedagógica, mormente para municípios que padecem das mesmas limitações retrocitadas, sem olvidar que no caso concreto sequer cogita-se acerca de desvio de recursos públicos, locupletamento, superfaturamento, ato ou conduta tipificada como crime ou ilegalidade de elevada ofensividade e antijuridicidade”;

xix) alega que “que esta gestora e a municipalidade após açodados por anos com as subsequentes, imprecisas, subjetivas, ameaçadoras e capciosas demandas de diferentes técnicos do Ministério do Turismo, os quais refutavam documentos comprobatórios de pontuais ações/metabolismos do convênio, por mais idôneos e bastantes que fossem, premidos por tal inconstância e perduração torturante, chegamos a implementar um parcelamento para devolver os recursos recebidos em 24 parcelas (peça 17, p. 24-26), interrompido após o pagamento de 15 parcelas devidamente atualizadas, dada a extrema carência do Tesouro Municipal e o severo impacto que essa medida forçada vinha impondo (peça 18, p. 18-32)”;

nesse passo, acresce que “não houve rescisão, distrato ou denúncia do ajuste, as ações e a concretização prevista no Plano de Trabalho inerente à Temporada de Praia 2009 foram indubitavelmente concretizadas, as despesas coerentes e condizentes com a previsão da proposta

e com os preços de mercados foram comprovadamente pagas, ainda assim a União foi reembolsada na maior parte do que originalmente repassou ao município conveniente [...]”, tornando injusta a imputação de débito;

x) invoca precedentes do TCU: acórdãos 2863/2010-TCU-Plenário e 1035/2005-TCU-2ª Câmara;

xi) registra julgamento proferido pela Justiça Federal no âmbito de ação de improbidade administrativa versando, segundo alega, sobre os mesmos fatos debatidos nestes autos de TCE (peça 76, p. 3-7); referida ação teria sido julgada improcedente;

Análise

6. Sobressaem fundamentos para alterar o acórdão recorrido quanto ao ponto.

7. Após uma segunda citação sugerida pelo MP/TCU, acolhida pelo e. Relator e atendida pela recorrente, por meio da qual juntou novos documentos de defesa aos autos, a unidade técnica de origem produziu sua última análise de mérito, cuja conclusão é a seguinte (peças 72-74):

[...]

50. Conclui-se, portanto, que restou constatado que houve a execução física do objeto, mas não há comprovação da regular aplicação dos recursos. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado objeto foi executado em consonância com a legislação.

51. Conforme se extrai dos autos, ainda restou comprovado que as despesas pagas destinaram-se, efetivamente, ao cumprimento do objeto conveniado, não tendo sido constatados indícios de locupletamento por parte dos gestores.

52. A jurisprudência do TCU é no sentido de que, embora seja considerada irregularidade grave a aplicação de recursos do convênio fora do prazo de vigência, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado. Portanto, no caso em análise, cabe a aplicação de penalidade ao gestor, visto que a aplicação de recursos públicos fora da vigência do convênio constitui irregularidade grave que configura ato de gestão ilegal ou ilegítimo, acarretando a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos da legislação em vigor.

53. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Neila Pereira dos Santos (CPF: 349.817.991-87), ex-prefeita de Peixe/TO (gestão: 2009-2012, 2013-2016), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas nas execuções física e financeira do objeto do Convênio 0717/2009 - Siafi 704153 (peça 1, p. 37-54), celebrado com a Prefeitura Municipal de Peixe, em 17/07/2009, tendo por objeto a apoio à realização do evento intitulado "Temporada de Praia 2009", conforme Plano de Trabalho.

54. Os argumentos de defesa, no entanto, lastreados na jurisprudência do TCU, lograram afastar o débito imputado, inexistindo nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, tendo sido apuradas e mantidas as seguintes irregularidades:

a - execução e pagamento de despesas incorridas fora da vigência do convênio, não comprovando-se o nexo causal entre os fatos (item 38);

b - falta de apresentação de contrato de exclusividade dos artistas contratados por inexigibilidade de licitação (item 43);

c – utilização indevida da modalidade licitatória de convite, quando a utilização do pregão seria quesito obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns (item 47).

[...]

8. Referida análise no sentido de afastar a responsabilidade pelo débito resultou na proposta de encaminhamento (i) de julgar irregulares as contas da recorrente e (ii) de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), representado pelo i. Procurador Sérgio Caribé, corroborou referidas análise e proposta da unidade técnica, adensando-as com ponderações que também merecem leitura (peça 75, grifou-se):

[...]

7. Em que pese não ter havido fiscalização in loco do evento, considero que os documentos constantes dos autos (peças 11, p. 6-59; 12, p. 1-16; 13, p. 13-37; 14, p. 1-13; 15, p. 3-20) comprovam a execução física das metas pactuadas (peça 1, p. 12-13).

8. Ressalte-se que o próprio MTur considerou regular a execução física, exceto quanto à meta relativa à veiculação de publicidade em rádio (peça 1, p. 98-100). A meu ver, no entanto, a documentação apresentada pela responsável à peça 15, p. 3-20 pode ser considerada suficiente para comprovar também essa meta.

9. Da mesma forma, entendo que os elementos constantes dos autos são suficientes para demonstrar a regularidade da execução financeira. Após a renovação da citação, a Sra. Neila Pereira dos Santos apresentou cópias de cheques nominais às empresas contratadas, notas fiscais emitidas e extratos bancários da conta vinculada, permitindo estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas pagas (peças 59-62; 66, p. 3-5; 67-70).

10. Relativamente ao show previsto no plano de trabalho, verifica-se que, além da nota fiscal e da cópia de cheque relativos ao serviço, constam do processo declarações emitidas pela empresa representante da banda dando à contratada exclusividade para a data do evento à época da contratação, bem como confirmando posteriormente a realização das apresentações (peças 48 e 70). Há uma divergência entre o valor previsto para a apresentação musical no plano de trabalho (R\$ 80.000,00 – peça 1, p. 12-13) e o valor que consta da nota fiscal emitida pela empresa contratada (R\$ 85.000,00 – peça 70, p. 1). Não obstante, ficou demonstrado que a diferença foi paga com recursos da municipalidade (peça 70, p. 8-9).

11. Assim, entendo que os documentos apresentados são suficientes para demonstrar a regularidade da execução financeira, sobretudo tendo em vista que não há relatos de fraudes ou sobrepreço na execução do ajuste. Fica elidida, portanto, a irregularidade atinente à falta de nexo de causalidade que constou do ofício de citação (peça 39).

12. As demais irregularidades elencadas na citação consistem em falhas nos procedimentos licitatórios, incluindo ausência de contrato de exclusividade que justifique a contratação da atração musical por inexigibilidade de licitação. Tais ocorrências, apesar de consistirem em irregularidades, são insuficientes para a imputação de débito à responsável, motivo pelo qual anuo à proposta da unidade técnica de afastá-lo.

[...]

10. Entretanto, a r. proposta de deliberação que guiou o acórdão recorrido fundou-se em interpretação divergente quanto à responsabilização da recorrente pelo débito. Nota-se que referido posicionamento derivou da percepção de que, (a) a recorrente “teria efetivamente reconhecido a subsistência das aludidas irregularidades na aplicação dos recursos federais” ao solicitar e firmar o Termo de Parcelamento para devolução dos recursos transferidos pelo MTur e de que (b) seria indevida utilização de recursos do Município para quitar dívida com a União sob sua responsabilidade pessoal.

11. Com relação a ambos os aspectos que permearam a formação de convencimento que resultou na condenação em débito (“a” e “b”), convém rememorar que o Município de Peixe/TO, à época legitimamente representado pela ora recorrente, na condição de prefeita, reconheceu expressamente a dívida com a União (MTur) em debate nestes autos, firmando, em 9/4/2014, Termo de Parcelamento de Débito Convênio MTur 30/2014 – Convênio 704153 (peça 1, p. 145-146). Note-se que, embora proposto e firmado pela pessoa física da recorrente, o foi em nome do Município. Presentes os requisitos essenciais e ausentes os impedimentos essenciais, sem sobressair decisão judicial a seu respeito, não há espaço para, nesta esfera administrativa, diminuir-lhe o valor jurídico ou atribuir-lhe outro que não resulte de seus termos expressos (p. ex. Código Civil, arts. 104, 113 e 166). O Termo de Parcelamento equivale a negócio jurídico (acessório ao convênio) inclusive com eficácia autônoma de título executivo extrajudicial – nele o Município figura como devedor –, tal qual no acórdão

condenatório do TCU (a recorrente figuraria como devedora). Nesse sentido, vejam-se os seguintes precedentes do Poder Judiciário (Justiça Federal) em situações análogas (grifou-se):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITOS. VERBAS ORIUNDAS DE CONVÊNIO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. [...]. APELAÇÃO DESPROVIDA. [...] o atual prefeito reconheceu a referida dívida e firmou, com a União, Termo de Parcelamento, o qual tem força de título executivo extrajudicial. 7. Apelação a que se nega provimento. (TRF-1ª Região. AC 0001284-64.2018.4.01.4004, Desembargador Federal NÉVITON GUEDES, TRF1 - QUARTA TURMA, e-DJF1 28/06/2019).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO TERMO DE PARCELAMENTO/CONFISSÃO DE DÍVIDA. MINISTÉRIO DO TURISMO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO Nº 701168/2008. EXCLUSÃO DE REGISTRO CADASTRAL. SIAFI/CAUC. MUNICÍPIO AUTOR. [...]. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MANUTENÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DA REMESSA OFICIAL. - Trata-se de remessa oficial contra sentença proferida em ação anulatória que julgara improcedente pretensão deduzida pelo MUNICÍPIO DE SÃO BENTO em desfavor da UNIÃO, em que se buscava a declaração de nulidade do termo de parcelamento/confissão de dívida firmado com o Ministério do Turismo, relativo a débito apurado no âmbito da prestação de contas do Convênio nº 701168/2008 e a sua consequente exclusão do SIAFI/CAUC, em relação à inadimplência verificada na execução do referido convênio. [...] - Remessa oficial não conhecida. (TRF-5ª Região. PROC.: 08001358420134058200, APELREEX - Apelação / Reexame Necessário - , Desembargador Federal CARLOS WAGNER DIAS FERREIRA (CONVOCADO), 2ª Turma, Julgamento: 05/04/2018).

ADMINISTRATIVO. INSCRIÇÃO DE MUNICIPALIDADE NO SIAFI/CADIN/CAUC. [...]. DÍVIDA RECONHECIDA. PARCELAMENTO NÃO PAGO. LEGITIMIDADE DO REGISTRO. 1. Não se exige a abertura da Tomada de Contas Especial para apuração de dívida que foi reconhecida pelo Município e objeto de parcelamento administrativo. 2. Em virtude da falta de pagamento de parcelas do termo de parcelamento administrativo é legítima a inscrição do nome do ente municipal no SIAFI-CADIN. 3. A manutenção do nome do ente municipal no cadastro do SIAFI e do CADIN não impede a celebração de convênios e o repasse de verbas federais para execução de programas de governo nas áreas de educação, saúde e assistência social e ações sociais (artigos 25 e 26 da Lei 10.522/2002) 4. Nega-se provimento ao recurso de apelação. (TRF-1ª Região. AC 0005116-40.2006.4.01.4000, Juiz Federal RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA (CONV.), TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 09/10/2012).

12. O Termo de Parcelamento de Débito, repita-se, foi proposto e firmado pela recorrente como representante do ente municipal, portanto, o Município estava assumindo a posição de devedor da União. Para compreender adequadamente o contexto que precedeu o referido Termo de Parcelamento, é preciso ler atentamente a comunicação dirigida ao MTur, formalizada por meio do Ofício 153/2013-Gabinete da Prefeita, de 8/11/2013 (peça 16, p. 44-45). No documento, a prefeita faz enfática defesa da regularidade das despesas (aplicação em ações previstas no escopo do Plano de Trabalho, ocorridas dentro do período inicialmente postulado pelo ente) e pontua expressamente a mora do MTur em formalizar o ajuste e liberar os recursos como causa para as impropriedades anotadas posteriormente pela Pasta. Além disso, o documento consigna que a manutenção da reprovação das contas poderia trazer implicações outras ao Município, como a perda de qualificação da Praia da Tartaruga – “Praia Bandeira Azul”, com presumível potencial para afetar negativamente seu potencial turístico e afetar a economia local. Nessa linha, o primeiro e principal pedido ali formulado foi para que a Pasta reavaliasse seu juízo e acatasse as justificativas, considerando totalmente elidida a dívida. Apenas na hipótese de o MTur insistir na cobrança da dívida (“o que só admite a título de argumentação”), formulou pedido subsidiário, em último caso, adiantando proposta de parcelamento. Ainda que eventualmente questionáveis as circunstâncias e métodos utilizados, houve efetiva motivação em plausível interesse público da Administração Municipal (complicações cadastrais e qualificadoras turísticas que, em tese, poderiam afetar a economia local). Devidamente contextualizados os atos, é

possível concluir, diferentemente da percepção que influenciou o acórdão recorrido, não ter se dado um singelo reconhecimento das irregularidades no interesse da pessoa física da recorrente (peça 16, p. 44-45).

13. Desdobramentos negativos que o Termo e a posterior inadimplência dos pagamentos tenham gerado ao ente municipal desbordam da competência do TCU, pois afeta o patrimônio daquela unidade federativa, mas não torna o Termo inválido juridicamente nem constitui motivo juridicamente consistente para, por si só, condenar a recorrente no âmbito desta Corte. A União continua com título executivo hábil para executar o Município pelas parcelas remanescentes. E o Município, caso se julgue prejudicado, deve buscar por seus próprios meios a reparação pela ex-gestora. Não por acaso o próprio ente ingressou com ação de improbidade administrativa contra a recorrente, tentando compeli-la a ressarcir a União, o que resultaria na exoneração da obrigação do ente político. Ao apreciar o mérito daquele feito, o d. Juízo de primeiro grau anota o seguinte (peça 76, p. 3-7):

[...] não há hesitações quanto à realização do evento, tendo em vista a farta documentação constante dos autos, inclusive nos arquivos de mídia

[...]

Conclui-se que, efetivamente, a verba foi aplicada de acordo com o plano de trabalho aprovado; a prestação de contas foi prestada; a ré diligenciou em busca de atender às exigências para regularizar as pendências; e a não aceitação da complementação da prestação de contas se deve à interpretação do analista, tendo em vista que, na opinião deste Juízo, os documentos apresentados atestam a utilização dos recursos conforme previsto no convênio.

Há de se levar em conta que, em se tratando de pequenos municípios do País, em sua maioria, faltam servidores qualificados e familiarizados com a diversidade e, muitas vezes, complexas, regras de prestação de contas de verbas recebidas dos mais diversos órgãos federais e/ou estaduais. [Alude a proposta de emenda constitucional aprovada no Senado que, alterando a redação do art. 30 da Constituição, visa flexibilizar as regras de prestação de contas por municípios de menor porte administrativo].

[...]

Uma vez ausentes os indícios mínimos de prática de atos de improbidade administrativa por parte da requerida, a improcedência da ação é medida que se impõe.

Torno sem efeito a decisão que decretou a indisponibilidade de bens da requerida.

14. Anote-se que o Ministério Público Federal (MPF) juntou-se ao Município posteriormente no polo ativo daquela ação no esforço de buscar condenação da recorrente. Referida sentença judicial não transitou em julgado, estando pendente no Tribunal Regional Federal da 1ª Região a apelação interposta pelo município (consulta disponível em <<https://pje2g.trfl.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>>, acesso em 18/3/2020).

15. Na proposta de deliberação que sustentou a decisão ora recorrida não consta menção à referida sentença judicial acostada à peça 76 destes autos, permitindo presumir-se não tenha sido tomada em consideração quando da formulação do juízo condenatório que veio a prevalecer até aqui no TCU.

16. A percepção dos fatos ali exposta pelo d. Magistrado, frente “à farta documentação” vertida naqueles autos em trâmite na Justiça Federal, inclusive com os influxos acusatórios do MPF, alinha-se às análises e conclusões aqui lançadas pela unidade técnica de origem e corroboradas pelo r. MP/TCU no sentido de que as falhas comprovadas ensejariam a irregularidade das contas da recorrente e a aplicação de multa, mas não a condenação em débito (peças 72-75). De fato, como destacado pela unidade técnica, o Tribunal possui diversos precedentes neste sentido em casos análogos, quando inequívoca a consumação do objeto conveniado e a utilização dos recursos nos contratos que o viabilizaram. Dentre os quais colhem-se os seguintes (enunciados da Diretoria de Jurisprudência/TCU, grifou-se):

Embora configure irregularidade, considera-se, em caráter excepcional, não haver débito em decorrência de despesas realizadas fora da vigência do convênio, mormente quando relacionadas a

seu objeto, em situações em que reste comprovado que o pactuado foi devidamente cumprido. (Acórdão 2307/2017-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO).

A utilização dos recursos fora do prazo de vigência do convênio, desde que haja pertinência com o objeto do ajuste, não é motivo, por si só, para a imputação de débito. (Acórdão 7427/2016-Segunda Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO).

É possível considerar como falha formal a execução de despesas fora da vigência do convênio, em situações em que reste comprovado que os dispêndios contribuíram para o atingimento dos objetivos pactuados. (Acórdão 10530/2018-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER).

17. Nesse quadro, ante (i) a constatação de que a assinatura do Termo de Reconhecimento de Débito deu-se em contexto plausível de preservação dos interesses do Município naquele momento, diversamente da percepção que parece ter contribuído decisivamente para a formação de convencimento que resultou no acórdão recorrido (mero reconhecimento das irregularidades pela ex-gestora, em seu interesse particular), acrescendo-se (ii) a manifestação do d. Juízo Federal em sentença que apreciou considerável acervo probatório sobre os mesmos fatos, concluiu pela ausência de dano ao erário Federal, tendo identificado apenas falhas formais, (iii) tem-se por equilibrada e consentânea com as excepcionalidades do caso concreto a posição defendida pela unidade técnica de origem e pelo MP/TCU nestes autos no sentido de afastar a responsabilidade da recorrente pelo débito imputado na decisão ora combatida (peças 72-75). De tudo resulta a necessidade de dar provimento ao recurso quanto ao ponto.

Dos pressupostos para o julgamento pela irregularidade das contas

18. Em atenção ao efeito devolutivo do recurso e aos abrangentes pedidos veiculados nas peças recursais – reforma total do acórdão recorrido –, os argumentos antes sumariados são tomados em seu conjunto para cotejá-los com os fundamentos do julgamento pela irregularidade das contas do recorrente.

Análise

19. Não há razão para alterar a decisão recorrida quanto ao ponto.

19.1. Embora não subsistam fundamentos consistentes para condenar a recorrente ao ressarcimento, remanescem atos discrepantes das normas exigíveis que justificam a irregularidade destas contas especiais (pagamento de despesas incorridas fora da vigência do convênio; falta de apresentação de contrato de exclusividade dos artistas contratados por inexigibilidade de licitação; e utilização indevida da modalidade licitatória de convite, quando a utilização do pregão seria quesito obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns. Sem perder de vista o contexto em que se deram os fatos (intempestividade na formalização do ajuste e liberação dos recursos devidos ao próprio MTur), é de se reconhecer que as falhas arranham as Leis 10.520/2002, a Instrução Normativa-STN 1/1997 e o próprio Termo de Convênio, conforme defendido pela unidade técnica de origem e pelo MP/TCU (instrução à peça 72 e parecer à peça 75, respectivamente).

19.2. Logo, quanto ao ponto, o recurso não merece ser provido.

Dos pressupostos para a aplicação de multa e sua dosimetria

20. Em atenção ao efeito devolutivo do recurso e ao abrangente pedido veiculado na peça recursal – reforma total do acórdão recorrido –, os argumentos antes sumariados são tomados em seu conjunto para cotejá-los com os fundamentos da multa aplicada ao recorrente.

Análise

21. Em razão da elisão total da responsabilidade da recorrente quanto ao débito, conforme proposta em tópico anterior desta instrução, não teria lugar para a multa aplicada à recorrente com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992, visto que a sanção veiculada no acórdão combatido pressupõe a existência de débito. Assim, há fundamento para prover o recurso quanto ao ponto.

22. Nada obstante, pressupondo que o contraditório firmado nos autos englobou os fatos que remanesceram como fonte de irregularidades, ainda que não ensejadoras de débito, não custa anotar, para registro, entendimento firmado em precedentes da Casa em situações do tipo:

A mudança de fundamentação de multa aplicada com base no art. 57 para o art. 58 da Lei 8.443/1992, a fim de apenar responsável que conseguiu, em grau de recurso, elidir o débito, mas não outras irregularidades analisadas pelo TCU, somente é possível caso o valor da pena pecuniária seja superior ao piso definido no regimento interno, levando-se em consideração a consequente redução da multa em função do afastamento do débito. (Acórdão 7394/2012-Segunda Câmara, Rel. Min. AROLDO CEDRAZ).

É cabível, em grau de recurso, modificar o fundamento legal da multa, do art. 57 para o art. 58 da Lei 8.443/1992, quando o recorrente consegue afastar o débito, mas subsiste a prática de atos irregulares. (Acórdão 2156/2019-Plenário, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER).

O afastamento de débito conduz à insubsistência de multa fundamentada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Contudo, não afastada a prática de ato de gestão ilegítimo e contrário à norma, o mérito do julgamento pela irregularidade das contas deve ser mantido, alterando-se apenas o fundamento, que passa a ser o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992. Neste caso, a multa a ser aplicada deve ser a prevista no art. 58, incisos I e II da mencionada lei. (Acórdão 2084/2012-Plenário, Rel. Min. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

CONCLUSÃO

23. Das análises anteriores, ante os elementos acostados a estes autos até o momento, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se:

- I) haver razão para elidir o débito atribuído à recorrente Neila Pereira dos Santos (CPF 349.817.991-87);
- II) não haver razão para alterar o julgamento pela irregularidade destas contas especiais da recorrente; e
- III) haver razão para afastar a multa aplicada com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992, caso o e. Colegiado julgador entenda pertinente a elisão do débito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, com fundamento no art. 33, da Lei 8.443/92, submetem-se os autos às instâncias subsequentes, propondo-se:

- a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Neila Pereira dos Santos (CPF 349.817.991-87) e, no mérito, dar-lhe parcial provimento exclusivamente para:
 - a.1) tornar sem efeito sua condenação ao pagamento do débito imputado por meio do Acórdão 3483/2019-TCU-2ª Câmara (segunda parte do item 9.2);
 - a.2) afastar a multa que lhe foi imputada com fundamento no art. 57, da Lei 8.443/1992 (item 9.3, do Acórdão 3483/2019-TCU-2ª Câmara); e
- b) cientificar a recorrente, o Ministério do Turismo, o Ministério Público da União, a Polícia Federal/Superintendência Regional no Estado do Tocantins, o Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores do Município de Peixe/TO (item 9.6 e subitens da decisão recorrida) do acórdão que vier a ser prolatado, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização."

3. O representante do Ministério Público de Contas que atua junto ao TCU, Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, manifestou discordância pontual em relação à proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, nos seguintes termos (peça 111), *litteris*:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Neila Pereira dos Santos contra o Acórdão 3.483/2019-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, condenando-a ao ressarcimento de débito e aplicando-lhe multa.

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em razão de irregularidades na execução do Convênio 717/2009, celebrado com a Prefeitura Municipal de

Peixe/TO, para realização do evento intitulado “Temporada de Praia 2009”. Foram repassados recursos federais da ordem de R\$ 300.000,00 e a convenente ofereceu contrapartida de R\$ 12.500,00.

3. A Serur examinou os argumentos apresentados e propõe, em uníssono, dar provimento parcial ao recurso para excluir a condenação ao débito e a aplicação da multa dele decorrente, mantendo-se, contudo, a irregularidade das contas, posicionamento com o qual manifesto-me parcialmente de acordo.

4. Em minha manifestação anterior à apreciação de mérito, concordei com a sugestão de afastamento do débito, por entender que as irregularidades motivadoras da citação não constituíam razões suficientes para se exigir da ex-prefeita a devolução integral dos recursos repassados para a realização do evento. O excerto do parecer que precedeu a apreciação de mérito destas contas especiais, abaixo reproduzido, indica as razões para conclusão pela inexistência de débito:

7. Em que pese não ter havido fiscalização in loco do evento, considero que os documentos constantes dos autos (peças 11, p. 6-59; 12, p. 1-16; 13, p. 13-37; 14, p. 1-13; 15, p. 3-20) comprovam a execução física das metas pactuadas (peça 1, p. 12-13).

8. Ressalte-se que o próprio MTur considerou regular a execução física, exceto quanto à meta relativa à veiculação de publicidade em rádio (peça 1, p. 98-100). A meu ver, no entanto, a documentação apresentada pela responsável à peça 15, p. 3-20 pode ser considerada suficiente para comprovar também essa meta.

9. Da mesma forma, entendo que os elementos constantes dos autos são suficientes para demonstrar a regularidade da execução financeira. Após a renovação da citação, a Sra. Neila Pereira dos Santos apresentou cópias de cheques nominais às empresas contratadas, notas fiscais emitidas e extratos bancários da conta vinculada, permitindo estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas pagas (peças 59-62; 66, p. 3-5; 67-70).

5. Não obstante a ausência de dano decorrente da utilização dos recursos repassados, defendi, da mesma forma que a unidade técnica, o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa à responsável, tendo em vista as seguintes ponderações:

14. Especificamente no que se refere à contratação de atração artística por inexigibilidade, ela se deu com base apenas em carta de exclusividade para o dia e local do evento (peça 48, p. 1), como já mencionado. Compulsando os autos, verifico que as cartas de exclusividade apresentadas à época da contratação não estabelecem obrigações e deveres, poderes e direitos de representação, tampouco estão registradas em cartório. Não preenchem, portanto, os requisitos fixados pelo Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário, que apreciou consulta sobre o tema formulada pelo Ministério do Turismo, não sendo possível considerar a falha apenas ressalva nas contas do gestor.

15. Assim, entendo que, neste caso concreto, os documentos apresentados pela gestora não se revestem das formalidades exigidas para caracterizar a inviabilidade de competição, configurando prática de ato de gestão com infração à norma legal, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito com fundamento no art. 16, inciso III, b da Lei 8.443/1992, bem como a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos I e II da mesma lei.

6. Nesta ocasião, entendo inexistirem razões para alteração do posicionamento já construído, bem como para imputação do débito correspondente à diferença entre o total repassado e os valores parcialmente recolhidos pelo ente federado após a assinatura de Termo de Parcelamento de Débito com o MTur.

7. Após pesquisa à base jurisprudencial desta Corte de Contas, localizei diversas situações referentes a convênios para os quais houve compromisso de restituição de valores mediante Termo de Parcelamento de Débito, como no caso em análise, as quais mereceram encaminhamentos distintos por este Tribunal.
8. Nos casos em que o recolhimento foi integral e não remanesceram outras irregularidades, como no TC 029.447/2013-5 e do TC 025.178/2013-0, houve arquivamento dos autos por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular, conforme Acórdãos 311/2015-TCU-2ª Câmara e 8.190/2019-TCU-2ª Câmara, respectivamente.
9. Identifiquei duas situações em que, a despeito do recolhimento integral do débito, este Tribunal julgou irregulares as contas e aplicou multa aos responsáveis em razão da subsistência de desconformidades com a legislação ou com os termos de convênio, como se vê no TC 003.151/2015-8 e no TC 024.979/2014-7, apreciados por meio dos Acórdãos 892/2018-TCU-2ª Câmara e 9.716/2017-TCU-2ª Câmara, respectivamente.
10. Há, ainda, uma terceira hipótese, aplicável às situações em que se constataram irregularidades na execução física ou financeira das avenças, restando sem a devida comprovação a correta aplicação dos valores transferidos. Nesses casos, o Tribunal condenou os responsáveis a restituírem o montante repassado, abatendo-se as parcelas devolvidas pelo município signatário do Termo de Parcelamento de Débito.
11. Quanto ao Convênio 717/2009, não obstante o recolhimento parcial do valor pactuado por meio do Termo de Parcelamento de Débito, entendo que se amolde às situações examinadas nos processos mencionados no item 9 retro, em face da comprovação da execução física e do estabelecimento do nexo de causalidade requerido. Assim, ante a inexistência de dano aos cofres da União, não se justifica a manutenção da condenação imposta por meio do acórdão vergastado.
12. No que se refere ao Termo de Parcelamento de Débito, entendo que se afigura coerente a linha defendida pela Serur, no sentido de que a irregularidade quanto à inadimplência parcial pelo município não se encontra na alçada deste Tribunal, cabendo ao MTur adotar as medidas cabíveis para o cumprimento integral do pactuado no instrumento firmado.
13. Por fim, com as vênias de estilo, dissinto apenas da proposta de afastar a multa aplicada à responsável, visto que, na linha da jurisprudência mencionada no item 22 da instrução da unidade instrutiva, é cabível sua manutenção com a alteração do fundamento previsto para a sanção.
14. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de dar provimento parcial ao recurso, sugerindo, entretanto, a manutenção da multa, fundando-a no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.