

TC 019.351/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Município de Guaraciaba do Norte/CE

Recorrente: Egberto Martins Farias (CPF 048.904.773-49)

Advogado: Catarina Fernandes Freitas OAB/28.844, procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio com o Ministério do Turismo para realização de projeto intitulado “2º festival de Quadrilhas” de Guaraciaba do Norte/CE. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de revisão. Conhecimento. Razões suficientes para declarar a nulidade do julgado. Provimento do recurso.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peça 48) interposto por Egberto Martins Farias, acima identificado, contra o Acórdão 1870/2018 – TCU – 2ª Câmara (peça 26).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1 julgar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2. condenar o Sr. Egberto Martins Farias ao pagamento da quantia de R\$ 199.557,00 (cento e noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e sete reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 28/07/2006, até a data do recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos, a exemplo da quantia de R\$ 3.218,93 (três mil, duzentos e dezoito reais e noventa e três centavos), em 20/12/2006, nos termos do Enunciado 128 da Sumula de Jurisprudência do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.3 aplicar ao responsável retromencionado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 38.000,00 (trinta e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão, até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas do Sr. Egberto Martins Farias, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se da terceira instrução acerca da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo contra o Sr. Egberto Martins Farias, ex-prefeito de Guaraciaba do Norte/CE, nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em face da falta de comprovação da execução do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), que tinha por escopo “apoiar a divulgação do turismo, por meio da implementação do projeto intitulado 2º Festival de Quadrilhas”, conforme Plano de Trabalho aprovado, com vigência prevista para o período de 28/06 a 03/09/2006.

2.1. O repasse de recursos federais, no valor de R\$ 199.557,00, foi efetuado ao Município em tela, mediante a Ordem Bancária 2006OB900309, de 28/07/2006.

2.2. De acordo com os exames, parcialmente reproduzidos no relatório do voto condutor, foi definida a responsabilidade pelo ressarcimento ao Sr. Egberto Martins Farias, prefeito entre 2005 e 2012, gestor dos recursos em causa.

2.3. O ex-gestor foi citado pelas seguintes irregularidades (peça 3)

- a) licitações realizadas antes da vigência do convênio;
- b) realização de parte das despesas (R\$ 129.700,00) antes da vigência do convênio;
- c) vinculação entre participantes do processo licitatório;
- d) adulteração de documentos de licitantes

2.4. Após desenvolvimento do processo, o ex-gestor foi condenado nos termos da instrução da unidade técnica que foi acolhida pelo voto do Ministro-Relator, *verbis*

Voto – peça 27

10 Mantendo-me alinhado a esse entendimento, acompanho a proposição de encaminhamento formulada pelo Auditor Federal de Controle Externo com o endosso do corpo diretivo daquela unidade técnica e do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peças 22 a 25), no sentido de considerar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, ex-prefeito de Guaraciaba do Norte/CE, com a imputação do débito apurado nos autos, visto que não logrou demonstrar a regular aplicação dos recursos do Convênio 294/2006, deixando de apresentar, na prestação de contas, documentos essenciais a comprovar a adequabilidade das despesas incorridas para a realização do evento ora em análise.

Instrução reproduzida no Relatório – peça 22

12. No caso vertente, a responsabilidade do ex-gestor decorre de diversas irregularidades na execução financeira no âmbito do Convênio 294/2006, consoante evidenciado pela CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009-02 (peça 1, p. 66-90), cuja conclusão pela reprovação das contas fora reiterada na nova análise

promovida pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Turismo (peça 1, p. 96-100) e pela Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 129-33).

13. Nessa situação, conclui-se pela ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo referido Ministério, conclusão esta reforçada também pela não apresentação de documentos essenciais à regular prestação de contas, mesmo após serem solicitados pelo Tomador de Contas.

(...)

14. No que concerne à quantificação do dano, verifica-se que fora imputado ao responsável a totalidade dos recursos repassados (abatendo-se a parcela restituída pelo signatário do ajuste), no exercício de 2006, ao Município de Guaraciaba do Norte/CE, no âmbito do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), cujo objeto consistiu no “apoio à divulgação do turismo, por meio da implementação do projeto intitulado “2º Festival de Quadrilhas””, haja vista que o responsável não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, ou seja, não evidenciou-se o nexo causal entre os recursos federais e a execução do aludido Convênio.

2.5. Vê-se, portanto, que o ex-gestor foi condenado pela não comprovação das despesas do convênio e pela ausência de nexo causal entre os recursos e o objeto.

2.6. Na primeira instrução deste processo (peça 63) concluiu-se que, *verbis*:

a) a assinatura do instrumento de transferência dos recursos da União ao ente federado torna o signatário garantidor do bom e regular emprego dos valores e motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado, assim, não há como eximir a responsabilidade do ex-prefeito;

b) no caso concreto, não se aplica, por inexistência de prejuízo à defesa e ausência do decurso de prazo de dez anos, o trancamento das contas, por iliquidáveis;

c) a citação feita por edital não desobedeceu a forma das comunicações processuais definidas por este Tribunal na Resolução/TCU 170/2004, e se verificou a adoção de providências previstas no art. 6º, da Resolução 170/2004;

d) não houve prescrição nem do débito, nem da multa nos termos dos precedentes desta Corte de Contas;

e) a documentação juntada sequer contém relato do que foi efetivamente executado e não demonstra a correta execução do objeto, das despesas e do nexo causal entre recursos e objeto.

2.7. O principal fundamento para a rejeição dos documentos foi a ausência de demonstração da execução do objeto, que impossibilitaria as demais verificações da prestação de contas.

2.8. O Ministro-Relator (peça 66) divergiu e determinou a análise dos documentos apresentados, *verbis*:

13. Desta feita restituiu os autos à unidade técnica para que aprecie as alegações recursais, sistematizando os diversos documentos apresentados, e manifeste-se acerca da repercussão desses elementos sobre os fundamentos do acórdão recorrido.

14. Na sequência, caso, depois da análise do conjunto dos autos, a unidade instrutiva entenda que há elementos para permitir a conclusão de que o objeto pactuado não foi executado, deve apresentar a pertinente proposta de encaminhamento, considerando o estado em que se encontra a presente relação processual e a necessidade de prévia oitiva da parte sobre fatos que não constaram da citação inicial, de forma a garantir o direito ao contraditório e ampla defesa.

2.9. Na segunda instrução, entendeu-se oportuno diligenciar o Banco do Brasil para que apresente o extrato da conta específica, a fim de que se possa verificar o nexo causal entre recursos e objeto.

2.10. Realizada a diligência ao Banco do Brasil, retornam os autos a esta unidade técnica para resolução do recurso interposto e cumprimento do despacho exarado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 57-58, ratificado pelo Ministro-Relator Benjamim Zymler sem a atribuição de efeitos suspensivos (despacho de peça 60).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) há legitimidade do recorrente para figurar como responsável pela gestão dos recursos no convênio sob exame;

b) se há prejuízo a defesa que implique o trancamento das contas por iliquidáveis;

c) a) a citação realizada, por edital, cumpriu as disposições regimentais e normativas definidas para as comunicações processuais desta Corte;

d) houve vício na citação por edital (peça 20);

e) os argumentos e documentos colacionados aos autos demonstram a comprovação das despesas, a execução do objeto e o nexo de causalidade.

4.2. Inicialmente e antes de adentrar ao mérito do Despacho de peça 66, registra-se a ratificação de todo o exame contido na 63 para as questões não abordadas no despacho do Ministro-Relator e informa-se a utilização dos fundamentos e conclusões nesta instrução processual para as alíneas “a” a “d” acima descritas.

4.3. Dessa forma, após a análise acerca da prescrição resta a ser examinadas as determinações do despacho e o mérito acerca da correta execução do objeto.

5. Da correta execução do objeto

5.1. No recurso, defende-se, em síntese, a correta execução do objeto e que a condenação em virtude de certames realizados antes da vigência do convênio representa “excesso de rigor” no exame das contas.

5.2. Afirma, ainda, que inexistindo prejuízo não há que se falar em “ilegalidade considerável para julgamento severo”.

5.3. Argumenta que:

a) se houve vícios “na realização de procedimentos licitatórios ou orçamentário-financeira, não há que se falar em prejuízo ao Erário quando verificado que a finalidade foi obtida”;

b) “a solicitação do município para firmar o convênio foi encaminhada antes da realização dos certames, não havendo, com isso, que concluir pela efetivação de despesas antes da vigência do convênio, a uma porque licitação e contrato são institutos diferentes, a duas porque mesmo para aqueles serviços e objetos adquiridos antes da confirmação do convênio pelo ente federal, muitos pagamentos apenas foram realizados em momento posterior”;

c) “a rala base probatória tomada para decisão inicial levou a equívocos na individualização das condutas, bem como na quantificação de suposto débito”;

d) “não há que prosperar no âmbito desta Corte de Contas decisórios que não sejam baseados em provas suficientes, uma vez que o direito administrativo sancionador pode acarretar

gravosas consequências à esfera de direitos dos interessados investigados, assemelhando-se, assim, ao direito penal, sendo a suficiência de provas ressaltada pela própria lei orgânica ao determinar como hipótese de recurso de revisão julgamento baseado em provas insuficientes”

e) “ilícito não se presume, se prova. Em verdade, certo é que a própria boa-fé não pode ser desconstituída sem que, para tanto, esteja a decisão baseada em prova suficiente” (v.g. STJ - AgInt nos EDcl no REsp: 1745782 PR 2018/0134778-6, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 13/11/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/11/2018; REsp: 956943 PR 2007/0124251-8, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 20/08/2014, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 01/12/2014);

f) “não há prova suficiente para demonstração de participação efetiva deste defendente nos atos tidos por irregulares, tampouco para demonstração de despesas antes da vigência do certame e seu eventual quantum, menos ainda para comprovar a vinculação das empresas e irregularidades em documentos das mesmas, que, sequer, foram chamadas a prestar esclarecimentos”;

g) não há “fatos que tenham o condão de macular de forma grave o cumprimento do convênio, devendo a decisão ser proporcional, compatível aos fatos e em observância à ausência de prejuízos”;

h) há que se observar o princípio da proporcionalidade (formalismo moderado), para em seguida apresentar respeitáveis manifestações doutrinárias e deliberações judiciais sobre o princípio e a proporcionalidade das decisões;

i) “a conclusão do Tribunal no acórdão recorrido não atende aos normativos postos, uma vez que não considerou a ausência de prejuízo fático, a efetiva conclusão do serviço proposto, o regular adimplemento das parcelas, restando tão somente arestas formais, sem maior relevância”.

Análise:

5.4. Antes do exame e da manifestação deste auditor entende-se primordial cumprir o determinado no despacho de peça 66.

5.5. Dispôs o Despacho, *verbis*:

13. Desta feita restituo os autos à unidade técnica para que aprecie as alegações recursais, sistematizando os diversos documentos apresentados, e manifeste-se acerca da repercussão desses elementos sobre os fundamentos do acórdão recorrido.

14. Na sequência, caso, depois da análise do conjunto dos autos, a unidade instrutiva entenda que há elementos para permitir a conclusão de que o objeto pactuado não foi executado, deve apresentar a pertinente proposta de encaminhamento, considerando o estado em que se encontra a presente relação processual e a necessidade de prévia oitiva da parte sobre fatos que não constaram da citação inicial, de forma a garantir o direito ao contraditório e ampla defesa.

5.6. Ainda sobre o despacho é pertinente reproduzir os fundamentos que ocasionaram a restituição dos autos a esta Secretaria, *verbis*:

(...)

8. Ou seja, sem enfrentar os argumentos e documentos apresentados pelo recorrente, a unidade técnica propôs a rejeição do recurso por não ter sido apresentado o relatório de cumprimento de objeto.

9. Entretanto, como antes exposto, observo que a citação decorreu de irregularidades sob o aspecto financeiro. Nesse sentido menciono o seguinte trecho do voto condutor do acórdão impugnado (peça 27):

(...)

10. A execução do objeto, além de não ter sido submetida ao contraditório, confirmada consoante os seguintes pareceres e documentos produzidos pelo órgão repassador:

a) Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas, de 02/06/2008, o qual confirma o recebimento dos seguintes documentos (peça 1, p. 39-40):

- fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do Ministério do Turismo; – comprovante de contratação de serviços;
- declaração de autoridade local que não seja o "Conveniente", atestando a realização do evento;
- material promocional (camiseta, boné, cartaz, cartão, panfleto, folder, banner, bandana, faixa, vídeo institucional);
- fotos da infraestrutura do evento.

b) Notas Técnicas de Reanálise 413/2009 e 341/2010, a qual propõe a aprovação das contas tendo sido feitas as seguintes observações acerca da execução física (peça 1, p. 53-57 e 60- 63):

- foi apresentado o relatório de cumprimento do objeto – “o campo físico “programado” encontra-se preenchido de acordo com o Plano de Trabalho Aprovado, e as despesas efetuadas em função das metas, etapas/fases programadas”, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação;
- “as metas, etapas/fases estão sendo/foram executadas de acordo com a quantidade programada e período previsto”, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação.

11. Somente depois de relatório de fiscalização efetuado pela Controladoria Geral da União (peça 1, p. 65-92), o órgão repassador confeccionou a Nota Técnica de Reanálise 533/2013, de 17/09/2013, por meio do qual as contas do Convênio 294/2006 foram consideradas reprovadas quanto à regularidade da aplicação financeira (peça 1, p. 96-100).

12. Nesse parecer destaco que, em relação à execução do objeto, considerou-se aprovado “sem ressalvas”.

5.7. A nosso sentir e de acordo com o despacho de peça 66, o Ministro-Relator já entendeu que, de acordo com o órgão concedente, o objeto foi corretamente executado e, portanto, não constou na citação, não podendo ser fundamento para condenação.

5.8. Conforme já afirmado na instrução de peça 63, a prestação de contas dos gestores de recursos públicos, instituto republicano e de estatura constitucional, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, as três acepções da prestação de contas, quais sejam:

(a) consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, aceção material;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de relatório detalhado do que foi executado, demonstrativos de pagamentos, declarações, compromissos firmados, formulários com informações auxiliares, relações de bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado, trata-se da aceção formal; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, aceção financeira.

5.9. Pertinente, ainda, mencionar que se insere no conjunto de obrigações do gestor a comprovação, por meio de elementos e evidências que demonstrem a regularidade e a licitude dos meios (licitação, dispensa ou inexigibilidade daquela adequação dos preços, obediência a princípios constitucionais, legais, regulamentares e normativos) utilizados para o alcance dos fins pactuados.

5.10. O inadimplemento das obrigações descritas nas alíneas “a” e “c” do parágrafo precedente, em regra, conduz ao julgamento pela irregularidade com aplicação do débito. Já se houver falhas na segunda ponta do tripé, a natureza e a gravidade devem ser examinadas em cada caso concreto não implicando imposição automática de débito.

5.11. Extrai-se que a essência da condenação decorreu da falta de comprovação das despesas (alínea “b”, acima descrita) e nexos entre os recursos repassados e o objeto do convênio (alínea “c”, acima descrita).

5.12. A resposta do Banco do Brasil constante à peça 73 impede qualquer verificação em relação ao nexo causal, pois assim se manifestou o estabelecimento bancário:

As informações de movimentações de conta investimento (transferências e resgates), aplicações financeiras e outras correlacionadas estão indisponíveis em nossa base de dados.

(...)

As microfilmagem de todos os cheques emitidos e sacados da Conta Corrente 14758-3, Agência 2093, não foram recuperadas em nossa base de dados.

5.13. Ao se verificar o extrato bancário da conta específica se constata que quase todos os saques foram efetuados por meio de cheques.

5.14. Dessa forma, as informações prestadas pelo Banco do Brasil, a nosso sentir, não atendem à diligência desta Corte de Contas e não permitem a correta verificação entre a aplicação dos recursos e o objeto do convênio.

5.15. Nessa toada, dois caminhos podem ser trilhados.

5.16. A um, insistir com o Banco do Brasil na requisição e requerer justificativas detalhadas, caso seja realmente impossível recuperar a microfilmagem dos cheques da Conta Corrente 147583, Agência 2093, CNPJ 07.569.205/0001-31.

5.17. A dois, examinar toda a documentação e no presente caso desconsiderar a verificação pormenorizada da aceitação financeira da prestação de contas.

5.18. Entende-se que a melhor opção seria reiterar a diligência ao Banco do Brasil para que se possibilite a completude do exame a ser empreendido.

5.19. De toda forma, segue a avaliação, ante a possibilidade de haver divergências do entendimento deste instrutor.

5.20. Superada a questão da incompletude da documentação bancária, examina-se a documentação apresentada nas peças 50-56.

5.21. Inicialmente, concebeu-se uma metodologia para o exame documental a ser adotada nesta instrução e consiste na elaboração de uma tabela analítica com a justificação da rejeição ou aceitação dos elementos probatórios trazidos da seguinte forma:

a) verificar-se-ia a correlação da nota fiscal ou recibo apresentados com as ações do plano de trabalho sintetizadas no despacho de peça 66, p. 1. Por oportuno, reproduz-se a tabela elaborada.

Ação	Quantidade	Valor (R\$)
------	------------	-------------

Fornecimento de camisas com logomarca	8.000	71.840,00
Fornecimento de bonés com logomarca	8.000	20.000,00
Material gráfico (cartazes, folders e panfletos)	42.000	22.020,00
Materiais diversos (faixas, banners, bandanas)	1	11.600,00
Palco, som e iluminação	1	34.000,00
Contratação de bandas regionais	2	24.000,00
Vídeo Institucional	1	22.600,00
Premiação (troféus e medalhas)		4.000,00

b) a seguir avaliar-se-ia o nexo causal entre a nota fiscal e os valores retirados da conta corrente específica do convênio.

5.22. A referência e elemento balizador para o exame dos documentos seria a nota fiscal, recibo ou outro elemento que comprovasse a despesa.

5.23. A primeira premissa seria a verificação da pertinência do produto ou serviço do elemento comprobatório com as ações constantes do plano de trabalho do convênio e descritas acima.

5.24. A segunda premissa abordaria o nexo causal e se verificaria a correlação entre o emissor da nota fiscal e o saque efetuado na conta específica do convênio.

5.25. Das premissas definidas, decorreriam critérios, ora para se acatar os documentos como aptos a comprovar o saque por meio do cheque ou transferência, ora para rejeitar a documentação.

5.26. Para que a despesa pública, no valor constante do cheque ou transferência, seja aceita como devida no exame recursal, deveriam constar dos documentos colacionados aos autos a demonstração dos seguintes elementos:

i) pertinência entre as datas dos documentos e as despesas executadas;

ii) nota fiscal ou recibo de prestação de serviços/fornecimento de produto alinhado com as ações do plano de trabalho e existência do nexo causal com os saques da conta específica.

5.27. Dessa forma, se houvesse a nota fiscal e(ou recibo), se ela guardasse correlação com as ações do plano de trabalho e correspondência com os saques da conta específica, a despesa seria considerada como apta a atender a acepção financeira da prestação de contas (1º critério de aceitação dos elementos – Documentação atende a acepção financeira da despesa).

5.28. Do exposto, entende-se que caso inexistisse pertinência entre as datas dos documentos juntados e os cheques ou transferências, objeto do débito, a documentação se mostraria inábil a comprovar o saque e a despesa, e, portanto, seria o primeiro critério para rejeição dos elementos e manutenção da condenação (1º critério de rejeição dos elementos – Ausência de correlação de data dos documentos e dos saques efetuados).

5.29. Na mesma toada, se houvesse notas fiscais que não guardassem correlação com as ações do plano de trabalho, também se consideraria tais elementos como inábeis a comprovar a despesa e seria critério para rejeição (2º critério de rejeição dos elementos – Ausência de correlação entre a nota fiscal e as ações do plano de trabalho).

5.30. Os documentos (notas fiscais e recibos) apresentados sem correlação direta com os cheques ou transferências que não demonstrassem o necessário nexo causal entre a nota e o saque

da conta específica seriam considerados como impertinentes na tabela analítica. Definido assim o terceiro critério para rejeição dos elementos trazidos e manutenção da condenação (3º critério de rejeição dos elementos – Inexistência de nexo causal da documentação com qualquer retirada da conta específica).

5.31. Contudo, tal metodologia não é aplicável aos presentes autos da maneira como eles se encontram, exatamente, porque o Banco do Brasil não prestou, seja por impossibilidade, seja por esforço reduzido no atendimento à diligência, as informações necessárias para a análise.

5.32. Ante a impossibilidade de se examinar os documentos na linha acima descrita, adota-se outro método, que consistirá no exame da nota fiscal, desconsiderando a plenitude da verificação do nexo causal.

Das Notas Fiscais Apresentadas:

a) Nota Fiscal 026 – AZV Produções Shows e Eventos (peça 51, p. 4)

5.33. A Nota fiscal foi apresentada pela AZV Produções Shows e Eventos no valor de R\$10.800,00 e refere-se à 2ª Parcela dos serviços de apresentação artísticas de bandas regionais, bem como da estrutura de palco, som, iluminação durante os três dias de realização do 2º Festival de Quadrilhas no Município de Guaraciaba do Norte.

5.34. A nota fiscal, a princípio, conforme discriminado no seu texto não teria valor como recibo. No recibo emitido pela pessoa jurídica (peça 51, p. 5) somente consta o valor de R\$5.000,00, o que não nos permite afirmar que a nota foi paga em sua integralidade.

5.35. Ademais, no corpo do recibo (peça 51, p. 5) consta que ele foi pago com o cheque 850.075, ocorre que nenhum dos cheques compensados na conta específica do convênio (peça 74) possui o número 850.075, o que sugere que o valor foi pago com recursos de outra conta, diversa da conta específica.

5.36. Nos cheques compensados (peça 74) não se verifica em nenhum deles nem o valor de R\$10.800,00, nem o valor de R\$ 5.000,00. Por não haver relatório de cumprimento do objeto, nos autos que compõem este processo, também não é possível identificar o quanto da nota ou do recibo refere-se à remuneração das bandas e o quanto se refere à palco, som e iluminação.

5.37. Dessa forma, não há como afirmar a existência de nexo causal, ainda que de forma indiciária, contudo, também não se pode afirmar a inexistência de nexo causal, uma vez que diversas despesas do mesmo prestador podem ter sido juntadas e adimplidas com um único cheque.

5.38. Nesse sentido, não há como promover uma análise exaustiva para afirmar a regularidade da despesa.

5.39. Ademais, conforme discutido abaixo, caso se aceite esta nota como apta a comprovar as despesas do presente convênio o montante destinado para contratação de bandas e palco, som e iluminação ultrapassaria o valor de R\$58.000,00, destinado no plano de trabalho para estas ações.

b) Notas Fiscais 16 e 17 e Recibo – Maria Eudália de Carvalho ME (peça 51, p. 12-14) e Notas do Hotel Solar (peça 51, p. 15-18)

5.40. Trata-se de notas fiscais referentes à hospedagem de pessoal das quadrilhas. As notas fiscais possuem correspondência no recibo (peça 51, p. 14) no montante de R\$1.080,00.

5.41. Da mesma forma que verifica na despesa anterior, não se verifica nos cheques e transferências da conta específica o valor de R\$1.080,00. Ainda, da mesma maneira que no documento anterior consta que a despesa foi adimplida com o cheque 153.307, inexistente na relação de cheques compensados nesta conta específica.

5.42. Há ainda notas do Hotel Solar (peça 51, p. 15-18) que também se referem a hospedagens e totalizam R\$1.080,00. Tais documentos possuem as mesmas deficiências dos apontados para a Maria Eudália de Carvalho ME.

5.43. Ademais, não há nas ações do plano de trabalho previsão para pagamentos de hospedagem para integrantes da quadrilha, o que impede nos termos da IN-STN 01/1997 (art. 8º, IV), vigente à época, a aceitação da despesa como devida.

c) Nota Fiscal 025 – AZV Produções Shows e Eventos (peça 52, p. 4)

5.44. Trata-se de nota apresentada pela AZV Produções Shows e Eventos no valor de R\$58.000,00 e refere-se à 1ª Parcela dos serviços de apresentação artísticas de bandas regionais, bem como da estrutura de palco, som, iluminação durante os três dias de realização do 2º Festival de Quadrilhas no Município de Guaraciaba do Norte.

5.45. Da mesma forma que a nota fiscal 26, a princípio, o documento, conforme discriminado no seu texto não teria valor como recibo, contudo, o recibo emitido pela pessoa jurídica (peça 52, p. 6) consta o mesmo valor.

5.46. No corpo do recibo (peça 52, p. 6) consta que o recibo foi pago com o cheque 850.021, o que guarda correspondência com o cheque compensado na conta específica do convênio (peça 74, p.3).

5.47. Por não existir a microfilmagem do cheque, não é possível verificar se o título de crédito, de fato, foi emitido em benefício do emissor da nota, mas há verossimilhança. Da mesma forma, por não haver relatório de cumprimento do objeto, nos autos que compõem este processo, não é possível identificar o quanto da nota ou do recibo refere-se à remuneração das bandas e o quanto se refere à palco, som e iluminação.

5.48. É possível, contudo, verificar que a soma das duas ações (Contratação de bandas regionais e Palco, som e iluminação) no plano de trabalho totalizam R\$58.000,00.

5.49. Dessa forma, não há como afirmar a existência de nexo causal, mas há verossimilhança da sua existência. Por outro lado, caso acatada a totalidade do valor de R\$58.000,00 a nota fiscal 026 não deveria ser considerada apta a comprovar as despesas, pois se somada com a Nota fiscal 025 totalizaria R\$63.000,00 valor superior ao destinado no plano de trabalho para as ações descritas.

d) Notas Fiscais 013 e 12 – A.B. Comunicações (peça 52, p. 15 e peça 53, p. 4)

5.50. Trata-se de notas fiscais apresentadas pela A.B. Comunicações no valor de R\$7.800,00 (NF 13) e R\$11.380,00 (NF 12) e referem-se à produção do vídeo institucional.

5.51. Na nota fiscal 13 consta pagamento referente a 300 cópias do vídeo, e na nota fiscal 12 constam os serviços de produção do vídeo. O valor pago para esta ação totaliza R\$19.180,00. Há recibo somente do recebimento da NF 12 (peça 53, p. 5).

5.52. Nos cheques compensados há dois cheques com os valores de R\$11.380,00 (Cheque 850.025 – peça 74, p. 3) e de R\$7.800,00 (Cheque 850.027 – peça 74, p. 4).

5.53. O montante de R\$19.180,00 é inferior ao destinado no plano de trabalho à ação, logo, há adequação entre o valor e o previsto no plano de trabalho.

5.54. Dessa forma, verifica-se verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

e) Nota Fiscal 456 – Comercial Serra Grande (peça 53, p. 15)

5.55. Trata-se de nota apresentada pela Comercial Serra Grande no valor de R\$68.320,00 e refere-se ao pagamento de 8.000 camisas, malha fio 30 algodão com logomarca da festa junina.

5.56. Há recibo (peça 53, p. 16) e o cheque correspondente é o de número 850.023 (peça 74, p. 3).

5.57. O valor de R\$68.320,00 é inferior ao destinado no plano de trabalho à ação, logo, há adequação entre o valor e o previsto no plano de trabalho.

5.58. Dessa forma, também se verifica verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexos ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

5.59. Registra-se, ainda, conforme discutido abaixo que há indício ainda não comprovado ante a ausência de relatório de cumprimento do objeto nestes autos, de que estas despesas foram realizadas antes da vigência do convênio.

f) Nota Fiscal 1517 – Realce Editora & Indústria Gráfica (peça 54, p. 4)

5.60. Trata-se de nota apresentada pela Realce Editora & Indústria Gráfica no valor de R\$22.680,00 e refere-se ao pagamento de material de divulgação das quadrilhas (cartazes, planfetos e folders).

5.61. Há recibo (peça 54, p. 5) e o cheque correspondente é o de número 850.024 (peça 74, p. 3).

5.62. O valor de R\$22.680,00 é pouco superior ao destinado no plano de trabalho à ação (R\$22.020,00), o que pode ser relevado, logo, há adequação entre o valor e o previsto no plano de trabalho.

5.63. Dessa forma, também se verifica verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexos ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

5.64. Registra-se, ainda, conforme discutido abaixo que há indício ainda não comprovado ante a ausência de relatório de cumprimento do objeto nestes autos, de que estas despesas foram realizadas antes da vigência do convênio.

g) Notas Fiscais 670 e 654 – Granda Produtos e Serviços Eletrônicos (peça 54, p. 15 e 16)

5.65. Trata-se de notas apresentadas pela Granda Produtos e Serviços Eletrônicos no valor de R\$22.800,00 (NF 670) e R\$ 15.900,00 (NF 654). A primeira nota refere-se ao pagamento de bonés com logomarca (R\$ 9.540,00), faixa de cetim (R\$ 1.580,00), Banner colorido (R\$ 4.320,00) e bandanas (R\$ 7.360,00). A segunda nota também refere-se a bonés para divulgação.

5.66. Há recibo (peça 54, p. 7) e o cheque correspondente, no valor de R\$38.700,00, é o de número 850.026 (peça 74, p. 3).

5.67. Há diferença razoável (R\$ 7.100,00) entre os valores previstos no plano de trabalho para as ações de fornecimento de bonés com logomarca e materiais diversos (R\$ 31.600,00) para os valores efetivamente executados (R\$ 38.700,00).

5.68. Conforme já afirmado acima, existiram outras despesas executadas e relacionadas às ações do plano de trabalho inferiores, assim, caso, se entenda a possibilidade de realocação interna ao objeto do convênio, este valor a maior não interfere no julgamento da comprovação dos gastos.

5.69. Dessa forma, também se verifica verossimilhança entre os valores e o extrato da conta corrente específica, contudo, conforme já afirmado, não há como atestar o nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

5.70. Registra-se, ainda, conforme discutido abaixo que há indício ainda não comprovado ante a ausência de relatório de cumprimento do objeto nestes autos, de que estas despesas foram realizadas antes da vigência do convênio.

Da consolidação da documentação colacionada

5.71. Caso acatadas as notas fiscais que apresentam verossimilhança como aptas a comprovar despesas relacionadas ao convênio em questão, é possível elaborar a tabela abaixo.

Nota Fiscal	Peça/página	Valor (R\$)
Nota Fiscal 025 – AZV Produções Shows e Eventos	peça 52, p. 4	58.000,00
Notas Fiscais 013 e 12 – A.B. Comunicações	peça 52, p. 15 e peça 53, p. 4	19.180,00
Nota Fiscal 456 – Comercial Serra Grande	peça 53, p. 15	68.320,00
Nota Fiscal 1517 – Realce Editora & Indústria Gráfica	peça 54, p. 4	22.680,00
Notas Fiscais 670 e 654 – Granda Produtos e Serviços Eletrônicos	peça 54, p. 15 e 16	38.700,00
Total		206.880,00

5.72. Vê-se que os valores que apresentam verossimilhança da existência do nexo causal são superiores à condenação, tal fato ocorreu pois houve um cheque depositado (209.300) na conta específica no valor de R\$ 10.503,00 (peça 74, p. 3).

5.73. Nesse sentido, caso se entenda que: (a) as contas foram consideradas reprovadas, exclusivamente, em razão da regularidade da ausência de comprovantes fiscais e financeiros, (b) a execução do objeto não foi fundamento para condenação, (c) possível relevar o exame exaustivo do nexo causal, uma vez que o Banco do Brasil não forneceu a microfilmagem dos cheques; e (d) relevar a possibilidade de determinadas notas serem emitidas antes da vigência da avença; as notas fiscais acima consolidadas demonstram verossimilhança para comprovar as despesas executadas, não subsistindo o débito e, por consequência, a multa aplicada ao gestor.

5.74. Ante o exposto, entende-se cumprida a primeira parte da determinação do Despacho de peça 66 no que concerne à sistematização dos diversos documentos apresentados, e a manifestação acerca da repercussão desses elementos sobre os fundamentos do acórdão recorrido.

5.75. Passa-se, portanto, a segunda parte da determinação do despacho.

5.76. A nosso sentir, a citação válida deste processo ocorreu por meio das peças 19 e 20, *verbis*:

O débito é decorrente da impugnação total dos recursos federais repassados ao mencionado Município, por conta de diversas irregularidades na execução financeira no âmbito do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), conforme evidenciado pela CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009-02, cuja conclusão pela reprovação das contas fora reiterada na nova análise promovida pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Turismo e pela Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério.

5.77. Num primeiro momento, entendeu este auditor que a citação abarcava a necessidade de se reapresentar a esta Corte a completude da prestação de contas, desde o relatório de cumprimento

do objeto, a completa documentação a comprovar o executado e ainda a demonstração da existência de nexos causais.

5.78. Há que se reconhecer, no entanto, que a citação e a condenação não foram tão abrangentes, assistindo completa razão ao despacho de peça 66 que de forma diligente, como de praxe, veio a ajustar o entendimento outrora manifestado.

5.79. De toda forma, entende-se que o relatório de cumprimento do objeto e a comprovação da execução do objeto, no âmbito destes autos, e sob a avaliação desta Corte de Contas é imprescindível por dois motivos determinantes.

5.80. A um, o julgamento do órgão concedente sobre a execução do objeto na fase interna da Tomada de Contas Especial não vincula esta Corte.

5.81. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, devendo realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União.

5.82. Nesse sentido são os Acórdãos 4632/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 4051/2013-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 2230/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.83. Dessa forma, as manifestações dos órgãos concedentes não vinculam o TCU, que pode concluir de forma diferente, porém, fundamentada.

5.84. A dois, porque há, no RDE 00206.000137/2009-02 (peça 1, p. 82), menção a notas fiscais emitidas antes da celebração do convênio, vedadas pela legislação em vigor (IN-STN 01/1997, art. 8º, V).

5.85. De fato, ao se analisar as Notas Fiscais 670 e 654 – Granda Produtos e Serviços Eletrônicos (peça 54, p. 15 e 16), 456 – Comercial Serra Grande (peça 53, p. 15), 1517 – Realce Editora & Indústria Gráfica (peça 54, p. 4), verifica-se que elas foram emitidas antes da vigência da avença prevista para o período de 28/06 a 03/09/2006.

5.86. Há que se verificar se o convênio proveu recursos a evento já finalizado em afronta ao disposto no art. 8º, V, da IN-STN 01/1997, legislação vigente à época da celebração. A emissão das notas fiscais não é suficiente para dizer que houve pagamento a evento anterior à celebração do pacto, há que se averiguar quando o evento foi realizado. Daí, a importância de se analisar de forma pormenorizada o relatório de cumprimento do objeto e a fiel execução do pacto celebrado.

5.87. A irregularidade, celebração de convênio para custear evento já realizado, por si já seria suficiente para que seja determinada a devolução da integralidade dos recursos. Ainda sobre a realização de despesas fora da vigência do convênio, a legislação de regência proibia tal conduta, pois assim prescrevia o mencionado dispositivo:

Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;

5.88. O dispositivo tem por objetivo, exatamente, vedar a execução de despesas fora da vigência. Do contrário, qualquer obra, evento ou mesmo serviço já executado pelos convenientes poderia ser custeado com recursos federais. A legislação tenta coibir tal prática e sua desobediência conduz necessariamente ao ressarcimento.

5.89. Ainda que se tenha requisitado recursos antes da execução do objeto, nos casos em que não há tempo hábil para a celebração, ocorre perda do objeto do pacto, não se podendo celebrar ou utilizar os recursos fora da vigência da avença. Assim, somente com a verificação da completa prestação de contas, aí incluso a apresentação do relatório de cumprimento do objeto e todos os elementos que demonstrem a sua execução, será possível atestar a regularidade da execução do pacto.

5.90. Pelo exposto e por haver dúvidas razoáveis sobre a correta execução deste pacto e ainda pela incompletude da citação, entende-se que se deve reconhecer a nulidade do acórdão, retornando os autos a unidade técnica de origem para que promova a citação, requerendo a completude da prestação de contas que perpassa:

a) a comprovação da consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, inclusive detalhando as datas da realização do festival;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de relatório detalhado do que foi executado, demonstrativos de pagamentos, declarações, compromissos firmados, formulários com informações auxiliares, relações de bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos.

5.91. Conforme já visto nesta instrução, restou impossibilitado a verificação do nexo causal entre despesas e objeto do convênio, pois o Banco do Brasil manifestou-se pela impossibilidade de fornecer as microfilmagens dos cheques emitidos. Neste sentido, entende-se ainda necessário, para afastar de forma definitiva a possibilidade de verificação do nexo causal entre despesas e objeto do convênio, reiterar e insistir junto ao Banco do Brasil para apresentação das microfilmagens dos cheques ou para a apresentação de justificativas que impossibilitem o estabelecimento bancário de fornecê-las.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores e do já exposto na peça 63, conclui-se que:

a) a assinatura do instrumento de transferência dos recursos da União ao ente federado torna o signatário garantidor do bom e regular emprego dos valores e motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado, assim, não há como eximir a responsabilidade do ex-prefeito;

b) no caso concreto, não se aplica, por inexistência de prejuízo à defesa e ausência do decurso de prazo de dez anos, o trancamento das contas, por iliquidáveis;

c) a citação feita por edital não desobedeceu a forma das comunicações processuais definidas por este Tribunal na Resolução/TCU 170/2004, e se verificou a adoção de providências previstas no art. 6º, da Resolução 170/2004;

d) não houve prescrição nem do débito, nem da multa nos termos dos precedentes desta Corte de Contas;

e) deve ser declarado nulo o acórdão recorrido e refazer a citação para que conste a necessidade da completude da apresentação da prestação de contas nestes autos formalizados nesta Corte.

6.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **dar provimento ao recurso** e declarar a nulidade do acórdão recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, a esta Corte de Contas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para anular o acórdão recorrido, em função da ausência de citação válida do responsável, restituindo os autos ao Relator da decisão impugnada, para as providências necessárias ao saneamento e novo julgamento do processo;

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, 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.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,
em 1/10/2021.

Giuliano Bressan Geraldo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6559-5