

Processo TC 018.878/2021-0 (com 99 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial de responsabilidade do sr. José Antônio Nogueira de Sousa, ex-prefeito de Santana/AP, gestões 2005/2008 e 2009/2012, instaurada em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, por intermédio do Ministério da Cultura, àquela municipalidade, no âmbito do Convênio 565/2006 (Pronac 06-5614, Siafi 589589), com vistas à construção do Teatro Municipal de Santana/AP, com área total a construir de 2.195,62 m², conforme plano de trabalho aprovado (peças 5, 6, 13 e 18).

O ajuste foi celebrado no valor total de R\$ 2.787.097,96, sem contrapartida do conveniente, a qual teria sido fixada, posteriormente, mediante termo aditivo, no montante de R\$ 121.767,44 (peça 18, p. 24; peça 50, p. 1; e peça 55, p. 1, item 1).

O convênio teve vigência de 29/12/2006 a 21/9/2010, com prazo para prestar contas até 20/11/2010 (peças 8, 25, 51 e 69).

Os recursos federais foram transferidos em 30/3/2007 e creditados em 3/4/2007 (R\$ 2.787.097,96, peças 11 e 37, p. 8), e a prestação de contas foi apresentada em 16/3/2011 (peças 30 a 41) e complementada posteriormente (peças 44 a 46, 48 e 49).

O então Ministério da Cultura concluiu pela aprovação da execução física (parecer técnico à peça 50), mas reprovou a execução financeira, especialmente em razão da ausência de parte considerável dos extratos (Parecer 79/2018, à peça 54).

Nesta Corte, em instrução preliminar, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) ponderou o seguinte (peça 78):

“18. Em análise, vemos que de fato os extratos bancários apresentados (peça 36) não contemplam todo o período de vigência do convênio, o que impede o estabelecimento de nexos entre alguns documentos fiscais emitidos, o objeto executado e os recursos repassados para o convênio.

19. Confrontando-se a relação de pagamentos (peça 33), os extratos bancários (peça 36) e os documentos fiscais (peças 39 e 40), é possível estabelecer um nexo de causalidade entre os seguintes documentos de despesas e as movimentações financeiras realizadas na conta do convênio:

NF	Data emissão	Medição	Valor NF (R\$)	Localização	Data pagamento	Cheque	Valor (R\$)	Extrato
78	12/02/2008	1ª	123.473,43	peça 39, p. 1 e 2	05/03/2008	TED	123.473,43	peça 36, p. 2
79	17/03/2008	2ª	270.900,36	peça 39, p. 3, 4 e 5	03/04/2008	TED	260.064,35	peça 36, p. 3
					03/04/2008	TED	10.836,01¹	peça 36, p. 3
106	05/05/2008	3ª	206.093,20	peça 39, p. 6	22/08/2008	TED	201.971,34	peça 36, p. 7
					22/08/2008	TED	4.121,86¹	peça 36, p. 7
111	10/09/2008	4ª	350.793,01	peça 39, p. 9 e 10	29/09/2008	TED	14.682,98¹	peça 36, p. 8
					29/09/2008	TED	336.110,04	peça 36, p. 8
116	13/02/2009	5ª	50.898,98	peça 39, p. 12	11/03/2009	TED	49.881,00	peça 36, p. 14
118	13/04/2009	6ª	80.895,82	peça 39, p. 14	20/04/2009	TED	1.617,92¹	peça 36, p. 15
121	20/05/2009	7ª	273.482,51	peça 39, p. 17	22/05/2009	850001	273.482,51	peça 36, p. 16

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

NF	Data emissão	Medição	Valor NF (R\$)	Localização	Data pagamento	Cheque	Valor (R\$)	Extrato
125	20/07/2009	8ª	123.680,30	peça 39, p. 19 e 20	19/09/2009	850004	123.680,30	peça 36, p. 20
126	02/10/2009	9ª	206.073,50	peça 40, p. 2 e 3	09/10/2009	850005	206.073,50	peça 36, p. 21
131	10/12/2009	10ª	264.020,76	peça 40, p. 4 e 5	22/12/2009	850006	264.020,76	peça 36, p. 23
132	21/01/2010	11ª	169.491,68	Peça 40, p. 7 e 8	08/02/2010	850008	8.073,24¹	peça 40, p. 10²
					-	850007	161.418,44	peça 40, p. 10²
-	-	Total	2.119.803,55	-	-	-	-	-

¹ valor relativo ao ISS retido pela prefeitura

² não constam os extratos bancários nos autos, mas há cópias dos cheques.

20. Todavia, diante da ausência dos extratos bancários relativos aos anos seguintes e/ou de outras evidências nos autos (como cópias de cheques emitidos), não foi possível estabelecer o nexo de causalidade entre os seguintes documentos fiscais, o objeto executado e os recursos repassados no âmbito do convênio:

NF	Data emissão	Medição	Valor (R\$)	Localização
151	19/02/2010	12ª	126.022,62	peça 40, p. 12
152	03/05/2010	13ª	66.099,62	peça 40, p. 16
154	02/06/2010	14ª	87.349,05	peça 40, p. 20
157	23/06/2010	15ª	115.340,82	peça 40, p. 24
158	12/08/2010	16ª	117.777,35	peça 40, p. 27
159	27/08/2010	17ª	126.775,42	peça 40, p. 30
163	17/09/2010	18ª	232.570,81	peça 40, p. 34
-	-	Total	871.935,69	-

21. Por esta razão, ter-se-ia caracterizada a não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados por força do Convênio 565/2006, em face da ausência dos extratos bancários da conta corrente do ajuste, que impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre alguns documentos de despesas emitidos pela empresa contratada, o objeto executado e os recursos do convênio.

22. A responsabilidade recairia sobre o Sr. José Antônio Nogueira de Sousa, que era prefeito de Santana-AP na época do envio da prestação de contas, já que deveria ter encaminhado todos os documentos necessários para comprovar a completa execução financeira dos recursos.

23. No entanto, diante da importância dos extratos bancários para a caracterização da irregularidade desta tomada de contas especial, propõe-se inicialmente diligenciar o Banco do Brasil para que envie os extratos bancários da conta corrente nº 23214-9 (agência 3346-4 – Banco 001), aberta em nome da Prefeitura Municipal de Santana - AP (CNPJ: 23.066.640/0001-08), relativa à movimentação de recursos públicos concernentes ao Convênio 565/2006, projeto Construção do Teatro Municipal de Santana, firmado com o extinto Ministério da Cultura, desde a abertura da conta até o seu encerramento.

24. Com o recebimento de tais extratos, será possível averiguar se é possível estabelecer o nexo de causalidade entre os documentos fiscais constantes na tabela do item 21 e os recursos do convênio (...).”

Obtidos os extratos (peças 83 a 87), a unidade técnica especializada promoveu novo exame da matéria e concluiu pela existência de débito parcial no valor histórico de R\$ 209.754,34, conforme

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

análise que segue (peça 90):

“20. Confrontando-se a relação de pagamentos (peça 33), os extratos bancários apresentados (peça 36 e peças 83 a 87) e os documentos fiscais (peças 39 e 40), é possível estabelecer um nexo de causalidade entre os seguintes documentos de despesas e as movimentações financeiras realizadas na conta do convênio:

NF	Data emissão	Medição	Valor NF (R\$)	Localização	Data pagamento	Cheque	Valor (R\$)	Extrato
78	12/02/2008	1ª	123.473,43	peça 39, p. 1 e 2	05/03/2008	TED	123.473,43	peça 36, p. 2
79	17/03/2008	2ª	270.900,36	peça 39, p. 3, 4 e 5	03/04/2008	TED	260.064,35 ²	peça 36, p. 3
					03/04/2008	TED	10.836,01 ¹	peça 36, p. 3
106	05/05/2008	3ª	206.093,20	peça 39, p. 6	22/08/2008	TED	201.971,34 ²	peça 36, p. 7
					22/08/2008	TED	4.121,86 ¹	peça 36, p. 7
111	10/09/2008	4ª	350.793,01	peça 39, p. 9 e 10	29/09/2008	TED	14.682,98 ¹	peça 36, p. 8
					29/09/2008	TED	336.110,04 ²	peça 36, p. 8
118	13/04/2009	6ª	80.895,82	peça 39, p. 14	20/04/2009	TED	1.617,92 ¹	peça 36, p. 15
					20/04/2009	TED	79.277,90 ²	peça 36, p. 15
121	20/05/2009	7ª	273.482,51	peça 39, p. 17	22/05/2009	850001	273.482,51	peça 36, p. 16
125	20/07/2009	8ª	123.680,30	peça 39, p. 19 e 20	19/09/2009	850004	123.680,30	peça 36, p. 20
126	02/10/2009	9ª	206.073,50	peça 40, p. 2 e 3	09/10/2009	850005	206.073,50	peça 36, p. 21
131	10/12/2009	10ª	264.020,76	peça 40, p. 4 e 5	22/12/2009	850006	264.020,76	peça 36, p. 23
132	21/01/2010	11ª	169.491,68	Peça 40, p. 7 e 8	29/01/2010	850008	8.073,24 ¹	peça 87, p. 38
					29/01/2010	850007	161.418,44 ²	peça 87, p. 38
151	19/02/2010	12ª	126.022,62	peça 40, p. 12	30/03/2010	TED	120.981,72 ²	peça 87, p. 40
152	03/05/2010	13ª	66.099,62	peça 40, p. 16	14/05/2010	TED	63.455,64 ²	Peça 87, p. 42
					18/05/2010	TED	2.643,98 ¹	Peça 87, p. 42
154	02/06/2010	14ª	87.349,05	peça 40, p. 20	10/06/2010	TED	83.855,09 ²	Peça 87, p. 43
157	23/06/2010	15ª	115.340,82	peça 40, p. 24	25/08/2010	TED	110.727,19	peça 87, p. 45
159	27/08/2010	17ª	126.775,42	peça 40, p. 30	04/10/2010	TED	121.704,40 ²	peça 87, p. 47
					04/10/2010	TED	5.071,02 ¹	peça 87, p. 47
-	-	-	-	-	-	Total	2.577.343,62	-

¹ valor relativo ao ISS retido pela prefeitura

² valor descontado o ISS retido pela prefeitura

21. Diante dessa possibilidade de estabelecimento de nexo de causalidade, entendo que é possível aceitar os documentos expostos na tabela como evidências da boa e regular aplicação financeira dos recursos repassados no âmbito do Convênio 565/2006, no total de R\$ 2.577.343,62.

22. No entanto, tendo em vista que foram repassados R\$ 2.787.097,96 pela União, que todo o valor foi movimentado – já que as contas do convênio estão zeradas – e que não houve restituição de saldo, conclui-se que foram utilizados recursos federais no total de R\$ 209.754,34 sem terem sido apresentados comprovantes de despesas que estabelecessem o nexo entre esse valor e o objeto do convênio. Esse valor corresponde à diferença entre o total repassado e o total de despesas comprovadas (R\$ 2.787.097,96 - R\$ 2.577.343,62).

23. Diante de todo o exposto, tem-se caracterizada a não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados por força do Convênio 565/2006, em face da

ausência de documentos de despesas que justificassem a utilização da totalidade dos recursos repassados.”

Nesse contexto, a citação foi promovida nos termos a seguir (peça 90, item 32, alínea “a”, encaminhada, por cópia, ao responsável, e peça 94, grifos no original):

“Débito relacionado somente ao responsável José Antônio Nogueira de Sousa (CPF: 324.570.492-53), Prefeito, no período de 1/1/2005 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: não apresentação de documentos fiscais de despesas realizadas no objeto do Convênio 565/2006, no valor total de R\$ 209.754,34.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 47, 48, 50, 51, 54, 57, 66 e 67.

Normas infringidas: Art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; alínea ‘a’, inciso XII, artigo 7º e artigo 29 da IN/STN nº 01/1997.

Cofre credor: Fundo Nacional de Cultura.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 17/11/2021: R\$ 478.617,45

Conduta: movimentar a totalidade de recursos repassados por força do Convênio 565/2006, sem, todavia, apresentar documentos probatórios de despesas que evidenciassem a utilização de parte do valor (R\$ 209.754,34) no objeto do convênio.

Nexo de causalidade: a conduta impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre o montante utilizado e o objeto executado no âmbito do convênio, resultando em danos ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos a efetiva execução financeira de todos os recursos repassados.”

Em face do não comparecimento do ex-prefeito ao processo, a proposição de mérito oferecida pela SecexTCE é a seguinte (peças 97 a 99):

“a) considerar revel o responsável José Antônio Nogueira de Sousa (CPF: 324.570.492-53), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável José Antônio Nogueira de Sousa (CPF: 324.570.492-53), condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU.

Débito relacionado ao responsável José Antônio Nogueira de Sousa (CPF: 324.570.492-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/3/2007	209.754,34

Valor atualizado do débito (com juros) em 7/3/2022: R\$ 756.277,99.

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

- d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
- e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de AP [Amapá], nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e
- f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Especial da Cultura e ao responsável, para ciência;
- g) informar à Procuradoria da República no Estado de AP [Amapá], à Secretaria Especial da Cultura e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e
- h) informar à Procuradoria da República no Estado de AP [Amapá] que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

II

O Ministério Público de Contas dissente, com as vênias de praxe, da proposição oferecida pela SecexTCE.

Comparando as tabelas elaboradas pela unidade técnica (peça 78, itens 19 e 20, e peça 90, item 20) e a documentação fiscal acostada ao processo (peças 39 e 40), o MP de Contas verificou que três notas fiscais não foram aceitas pela SecexTCE para fins de abatimento do valor do débito, quais sejam, NF 116, NF 158 e NF 163. Por esse motivo, buscou-se, nos extratos bancários, correlação para esses documentos, e o MP de Contas chegou à conclusão de que existe, sim, nexos de causalidade entre os recursos transferidos e esses dispêndios, consoante dados que seguem:

NF	Data emissão	Medição	Valor NF (R\$)	Localização	Data pagamento	Cheque	Valor (R\$)	Extrato
116	13/02/2009	5ª	50.898,98	peça 39, p. 12	11/03/2009	TED	49.881,00 ²	peça 36, p. 14
					?	?	1.017,98 ³	?
158	12/08/2010	16ª	117.777,35	peça 40, p. 27	10/09/2010	TED	112.686,19 ²	peça 87, p. 46
					21/09/2010	TED	5.091,16 ¹	peça 87, p. 46
163	17/09/2010	18ª	232.570,81	peça 40, p. 34	08/11/2010	850045	100.000,00	peça 87, p. 48
					28/01/2011	850013	123.267,98	peça 87, p. 50
					?	?	9.302,83 ³	?
-	-	-	401.247,14	-		Total	401.247,14	

¹ valor relativo ao ISS retido pela prefeitura

² valor descontado o ISS retido pela prefeitura

³ valores relativos ao ISS retido pela prefeitura (peça 35 e anotação à peça 40, p. 35), cujos débitos, porém, não aparecem nos extratos bancários acostados aos autos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

A citação do ex-prefeito José Antônio Nogueira de Sousa em virtude da “*não apresentação de documentos fiscais de despesas realizadas no objeto do Convênio 565/2006, no valor total de R\$ 209.754,34*”, foi, portanto, equivocada, visto que os documentos constantes dos autos previamente à citação do responsável já evidenciavam a ausência de dano.

Demais disso, o MP de Contas identificou um erro material, nas tabelas às peças 78 (item 19) e 90 (item 20), no que se refere ao valor da Nota Fiscal 126 e do cheque 850005, pois ambos apontaram a quantia de R\$ 206.073,50:

NF	Data emissão	Medição	Valor NF (R\$)	Localização	Data pagamento	Cheque	Valor (R\$)	Extrato
126	02/10/2009	9ª	206.073,50	peça 40, p. 2 e 3	09/10/2009	850005	206.073,50	peça 36, p. 21

Ocorre que o valor correto da NF 126 (9ª medição) e do cheque 850005 é R\$ 260.073,50, como se verifica às peças 40 (pp. 2/3) e 36 (p. 21), e não R\$ 206.073,50, como constou das tabelas, de modo que o valor do débito então apurado foi inflado em R\$ 54.000,00 (constou valor total pago R\$ 2.577.343,62, mas deveria ter constado R\$ 2.631.343,62; constou débito de R\$ 209.754,34, mas deveria ter constado débito de R\$ 155.754,34).

Em face do que consta dos autos, o valor comprovadamente pago no curso da execução, pode-se considerar, foi de R\$ 2.631.343,62 + R\$ 401.247,14, que totaliza R\$ 3.032.590,76, importância que guarda coerência com a movimentação indicada na Relação de Pagamentos acostada à prestação de contas, a qual apontou despesas no montante de R\$ 3.045.739,24 (peça 33), e com o Contrato 140/2007-PMS, firmado e aditivado com a empresa CRS Comercial Ltda. para a execução do objeto conveniado (R\$ 2.785.564,00 + R\$ 386.073,22 – R\$ 125.897,99 = R\$ 3.045.739,24, peça 41, pp. 1, 10 e 12, e peça 49, pp. 2 e 6).

Assim, à luz das informações ora detalhadas no presente parecer, o MP de Contas considera não existir débito no âmbito da execução do Convênio 565/2006, cabendo julgar regulares com ressalva as contas do responsável.

III

Ante o que restou apurado no processo, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela regularidade com ressalva das contas do sr. José Antônio Nogueira de Sousa, ex-prefeito de Santana/AP, CPF 324.570.492-53, e pela outorga de quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Brasília, 23 de Março de 2022.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador