TC 012.561/2021-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo

Responsável: Sr. Antonio Almeida Neto (CPF: 119.697.763-15), ex-Prefeito (Gestões 2005-2008 e 2009-2012)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. Antonio Almeida Neto (CPF: 119.697.763-15), ex-Prefeito ex-Prefeito (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do Convênio de registro Siafi 702996 (peça 6) firmado entre o Ministério do Turismo e o município de Acopiara/CE, e que tinha por objeto o instrumento descrito como "Realização do Carnaval 2009/Carnacopiara", nos dias 21 a 24 de fevereiro de 2009, no município de Acopiara/CE.

HISTÓRICO

2. Em 10/1/2014, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Ministério do Turismo autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 88). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 3300/2020.

3. O Convênio de registro Siafi 702996 foi firmado no valor de R$ 104.300,00, sendo R$ 100.000,00 à conta do concedente e R$ 4.300,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 19/2/2009 a 10/7/2009, com prazo para apresentação da prestação de contas em 11/8/2009. Os repasses efetivos da União totalizaram R$ 100.000,00 (peça 11).

4. O Plano de Trabalho (peça 3) previa, resumidamente, as seguintes etapas/fases:

Item	Especificação	Valor (em R$)
1	Divulgação do evento - inserção de mídia em jornal grande circulação no Ceará (3 inserções)	5.100,00
2	Locação de palco completo para a praça principal	12.400,00
3	Locação de iluminação do palco	10.200,00
4	Locação de sonorização do palco	28.000,00
5	Locação de gerador (1 unidade)	8.000,00
6	Contratação de serviços de segurança (30 profissionais)	4.800,00
7	Locação de banheiros químicos (20 unidades)	10.400,00
8	Inserção de mídia em rádio regional municípios Crateús (02 rádios) e Minerolândia (1 rádio)	5.400,00
9	Shows artísticos - Contratação de banda de renome local	20.000,00
Total		**104.300,00**

5. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 35, 41, 51 e 68.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

Não comprovação da execução física do objeto do convênio. Ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao Prefeitura Municipal de Acopiara - CE, no âmbito do convênio descrito como "Realização do Carnaval 2009/Carnacopiara, nos dias 21, 22, 23 e 24 de fevereiro de 2009, no município de Acopiara-CE."

7. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

8. No relatório (peça 93), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 99.866,90, imputando-se a responsabilidade a Sr. Antonio Almeida Neto, Prefeito, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

9. Em 25/3/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 96), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 97 e 98).

10. Em 7/4/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 99).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 8/5/2009, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

11.1. Sr. Antonio Almeida Neto, por meio do ofício acostado à peça 85, recebido em 8/4/2019, conforme AR (peça 87).

Valor de Constituição da TCE

12. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R$ 162.080,25, portanto superior ao limite mínimo de R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS/TCU COM O MESMO RESPONSÁVEL

13. Informa-se que foram encontrados processos de TCE em aberto no Tribunal com o mesmo responsável Sr. Antonio Almeida Neto:

Processo
TC 013.756/2016-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada. em razão da omissão no dever de prestar contas do convênio Nº 36/2009. SIAFI/SICONV Nº 705558. firmado com o MDS. PROCESSO 71000.039912/2016-95. "]
TC 000.518/2016-6 [TCE, aberto, "TCE. CONVÊNIO Nº 219/2008. SIAFI/SICONV Nº 700219. firmado com o MDS. Impugnação total de despesas do convênio. PROCESSO 71000.102604/2015-22. "]
TC 026.968/2016-9 [TCE, aberto, "TCE, instaurada em razão da impugnação total de despesas do CONVÊNIO Nº 1262/2007, SIAFI Nº 638865. PROCESSO Nº 25140.005669/2014-28. "]
TC 017.051/2020-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo FNDE em razão de Omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Brasil Alfabetizado - PBA, ciclo 2010, função EDUCACAO "]
Há outros processos encerrados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

15. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Sr. Antonio Almeida Neto (CPF: 119.697.763-15) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio de registro Siafi 702996, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 11/8/2009.

16. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item "Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012", subitem "Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa".

17. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

18. Registre-se que as seguintes ocorrências extraídas do Relatório do Tomador de Contas (peça 93) serão tratadas como irregularidades convertidas da seguinte forma:

Quadro de conversão de irregularidades	
Irregularidade fase interna	**Irregularidades fase externa**
Não comprovação da execução física e/ou financeira do objeto do convênio; execução de serviços/produtos não contemplados no Plano de Trabalho Aprovado (mídia de outdoor, cartazes, panfletos, camisas e faixas); não comprovação de efetiva execução do item "Divulgação do Evento - Veiculação de Mídia em Televisão Regional".	- não comprovação parcial da execução física do evento
	- não comprovação da execução financeira do evento

19. Registre-se que a irregularidade passível de oitiva em audiência, relativa à contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa que não detinha direitos de exclusividade de artistas que se apresentaram no evento, não será abordada tendo em vista ter operado a prescrição da pretensão punitiva, conforme detalhado em item adiante.

20. Registra-se, ainda, que haveria a possibilidade de imputação de débito em relação à irregularidade de "*ausência de comprovação de que as empresas que não detinham direitos de exclusividade, contratadas irregularmente por inexigibilidade, pagaram o cachê de bandas e/ou artistas que realizaram o evento*".

21. Apesar do entendimento firmado pelo Plenário do TCU, por intermédio dos Acórdãos 96/2008 e 1435/2017, no sentido da exigência de recibos de pagamento de cachês a bandas e/ou artistas decorrer do próprio dever de prestar contas, inerente à comprovação do nexo financeiro do ajuste, este Tribunal tem deliberado pela elisão do débito decorrente da irregularidade em comento ao apreciar situações semelhantes a que ora se examina, onde não há previsão, no termo de convênio – ou mesmo nos normativos vigentes à época de sua celebração –, exigindo a comprovação de contratos de exclusividade registrados em cartório ou a apresentação de documentos comprobatórios de pagamento de cachês.

22. Nesse sentido, em recente decisão, o Ministro Benjamin Zymler consignou, no Voto condutor do Acórdão 18189/2021-TCU-1ª Câmara, o elucidativo fragmento:

> 12. Quanto à ausência de comprovante do efetivo recebimento do cachê por parte dos artistas, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

questão foi recentemente discutida no Acórdão 1.892/2020-Plenário, proferido na sessão de 22/7/2020 (em relação ao qual fui voto vencido), oportunidade em que esta Corte de Contas considerou que não seria razoável exigir a apresentação de comprovantes assinados pelos artistas ou por seus representantes legais diretos para aqueles eventos executados antes da edição da Portaria do Ministério do Turismo 153/2009. Transcrevo, a seguir, trecho do voto do ministro relator:

> "Com efeito, a existência de dano ao Erário é evidenciada quando há indícios de inexecução do evento objeto do convênio ou quando não é possível comprovar o nexo de causalidade, o que não é a hipótese do presente processo. Restou comprovada a execução do evento e a apresentação das bandas contratadas, bem assim o pagamento à empresa contratada com os recursos do convênio.
>
> Os dados sobre os custos efetivamente incorridos no pagamento dos cachês (notas fiscais ou recibos emitidos diretamente pelos artistas), foram em diversas oportunidades debatidos no âmbito deste Tribunal, com posições destoantes entre os componentes dos Colegiados. Entretanto, sempre acompanhei a tese de que, em processo padrão do MTur, em especial, aqueles referentes a eventos executados antes da edição da Portaria MTur 153/2009 (art. 17, §2°), não é razoável exigir a apresentação de comprovantes assinados pelos artistas ou seus representantes legais diretos, visto que não era exigência prevista nos termos de convênios ou normativos da época, sendo regra a demonstração do pagamento apenas por meio da empresa intermediadora.
>
> Conforme afirma o MPTCU, nos poucos casos prévios a 2009 em que estão disponíveis informações como preços efetivamente recebidos pelas bandas, sua origem advém de outras fontes de obtenção, a exemplo de processos judiciais ou de fiscalização centralizada no âmbito do controle interno."

13. Acrescento que somente após a vigência do referido normativo é que passaram a ser exigidos tais documentos na prestação de contas (art. 17, § 2º):

> "§ 2º O convenente deverá exigir do contratante dos artistas e/ou bandas e/ou grupos documentos comprobatório do efetivo recebimento do cachê por parte dos mesmos, a ser apresentado no ato da prestação de contas."

14. Assim, considerando a legislação vigente à época da celebração da avença, o Tribunal admitiu a composição do nexo de causalidade com os documentos que comprovassem o pagamento à empresa contratada, sem necessidade de apresentar os recibos dos cachês, já que isso não era exigido do gestor naquele momento.

(...)

16. Nessa mesma linha, cito também os Acórdãos 11.787/2020 e 12.494/2020, ambos da Primeira Câmara e de relatoria do Ministro Bruno Dantas, os quais seguiram o entendimento que prevaleceu no âmbito do Acórdão 1.892/2020-Plenário.

17. No caso em apreço, destaco que o convênio foi firmado em 25/6/2008 (peça 9); o evento realizado nos dias 25 a 29/6/2008; e os pagamentos realizados em 23/9/2008 (peça 89, p. 36-37), portanto antes da vigência da Portaria do Ministério do Turismo 123, de 6/10/2009. Além disso, não há informação expressa nas cláusulas do ajuste quanto à necessidade de demonstração dos pagamentos dos cachês aos artistas, para fins de demonstração do nexo de causalidade quando da prestação de contas.

18. Portanto, como existem nos autos nota fiscal emitida pela contratada e os comprovantes de pagamento, cujos valores coincidem, afasto a irregularidade atinente à ausência de comprovantes do efetivo recebimento do cachê por parte dos artistas.

23. Observa-se que o convênio em foco estabelecia, em sua Cláusula Terceira, item II, alínea "cc" (peça 6, p. 5), somente o seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

> Publicar no Diário Oficial da União eventuais contratos de exclusividade de artistas com empresários a serem contratados no âmbito deste Convênio, no prazo de 5 (cinco) dias, em conformidade com o artigo 26 da Lei 8.666/1993, atualizada, sob pena de glosa dos valores pactuados no presente Instrumento, quando for o caso.

24. Assim, não se verifica qualquer disposição no sentido de se comprovar que os contratos de exclusividade foram firmados na forma prevista pelo Acórdão 96/2008, ou a necessidade de apresentação de comprovante do pagamento de cachê a banda e/ou artista pelo intermediário contratado para a realização dos shows estabelecida pela Portaria MTur 153/2009. Somente em meados de 2009, à época do advento dessa Portaria, é que o Ministério do Turismo passou a fazer constar, nos termos de convênio, uma Cláusula no sentido de:

> Apresentar na prestação de contas, quando da contratação de artistas, consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1992, atualizada, por meio de intermediários ou representantes, cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório, sob pena de glosa dos valores envolvidos. Ressalta-se que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento, conforme dispõe o Acórdão nº 96/2008 - Plenário do TCU.

25. Dessa forma, mostra-se aplicável, ao caso em comento, idêntico deslinde dado às situações mencionadas no Voto condutor do Acórdão 18189/2021-TCU-1ª Câmara, uma vez que o responsável estaria sendo cobrado por documentos sobre os quais ele não tinha como saber que lhe eram exigíveis, considerando:

a) a ausência da Cláusula retro mencionada no termo deste convênio;

b) a inexistência de ato normativo referente a convênios no setor de turismo, à época dos fatos, exigindo documentos comprobatórios do efetivo recebimento de cachê por parte de bandas e/ou artistas;

c) a ausência de entendimento do TCU que orientasse ou determinasse a exigência de tais documentos de pagamento da Contratada a bandas e/ou artistas;

d) que o gestor, no período entre a celebração, a execução e a prestação de contas, em momento algum foi cientificado da necessidade de comprovar os contratos de exclusividade firmados na forma prevista no Acórdão 96/2008, ou de apresentar documentos comprobatórios do pagamento de cachês a bandas e/ou artistas;

e) que o Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário foi prolatado cerca de oito anos após a execução do ajuste.

26. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, as irregularidades descritas no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser mais bem descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete, em parte, a matriz de responsabilização (peça imediatamente anterior a esta nos autos do processo), com os acréscimos do presente exame técnico:

26.1. **Irregularidade 1:** não comprovação parcial da execução física do evento.

26.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

26.1.1.1. Cabe ao convenente comprovar a correta execução física de todos os itens previstos no plano de trabalho.

26.1.1.2. A execução física não foi comprovada, de acordo com a Nota Técnica de Reanálise 15/2015 (peça 68), devido a:

a) não apresentação de imagens (fotografias ou filmagens), em plano aberto, dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

artistas previstos no plano de trabalho, que permitissem identificar o nome do evento, a data da apresentação, e o nome de cada banda que estivesse se apresentando, conforme detalhamento a seguir; a ausência dessas imagens impede comprovar a realização das apresentações artísticas previstas no plano de trabalho, de modo que a execução física dos itens de shows não está provada, a saber:

Ressalva	Especificação	Análise MTur	Valor (em R$)
02	Shows artísticos - Bandas de renome local	Situação anterior (Nota Técnica de Reanálise 0491/2013): O convenente apresentou a relação das bandas que se apresentaram no evento (fl. 497) contendo 10 bandas, sendo que o previsto no Plano de Trabalho foram 04 (Quatro) unidades. Sendo assim, considerando a alteração do Plano de Trabalho sem observância do procedimento previsto no Termo de Convênio (Cláusula 2ª, §1º do Convênio assinado entre as partes), recomendamos a devolução de R$ 20.000,00. Nota Técnica de Reanálise 15/2015: O Convenente informou mediante Correspondência nº 1111/13 (fls. 541 a 543) que as bandas financiadas com recurso do convênio foram Banda Sessasamba e Banda os Pira, sendo que cada uma realizou 02 (dois) shows durante a realização do evento, totalizando as 04 (quatro) apresentações previstas no Plano de Trabalho. No entanto, as referidas apresentações artísticas não foram identificadas nos vídeos encaminhados pelo convenente, razão pela qual não foi possível verificar a correta execução física desta despesa.	20.000,00

b) não apresentação de imagens (fotografias ou filmagens), em plano aberto, dos itens de infraestrutura de evento previstos no plano de trabalho, que permitissem identificar o nome do evento, a data, e a especificação de cada item, conforme Nota Técnica de Reanálise 15/2015 (peça 68); a ausência dessas imagens impede comprovar a realização dos itens de infraestrutura previstos no plano de trabalho, de modo que a execução física dos itens de infraestrutura não está provado, conforme ressalvas não sanadas, a saber:

Ressalva	Especificação	Análise MTur	Valor (em R$)
01	Locação de banheiros químicos (20 unidades)	Situação anterior (Nota Técnica de Reanálise 0491/2013): Apresentada declaração da empresa M. Roberto Ferreira da Silva-ME (fl. 492) subcontratada para execução dos serviços. No entanto, não é indicada a quantidade dos banheiros químicos locados, não sendo, deste modo, suficiente para demonstração da utilização dos banheiros químicos no evento. Sendo assim, recomendamos a devolução de R$ 10.400,00. Nota Técnica de Reanálise 15/2015: O convenente encaminhou declaração assinada pelo ex-Prefeito do município (fl. 545) informando que realizou a contratação dos 20 banheiros químicos. No entanto, a referida declaração desacompanhada de outros elementos, não demonstra a execução física da despesa, conforme aprovado no plano de trabalho(...)	10.400,00
04	Locação de Gerador	Situação anterior (Nota Técnica de Reanálise 0491/2013): Apresentada declaração da empresa BMW Produções e Eventos (fl. 491) subcontratada para prestação dos serviços de geradores no âmbito do Convênio, que, no entanto, não atende à ressalva apontada. Sendo assim, recomendamos a devolução de R$ 8.000,00. Nota Técnica de Reanálise 15/2015: Não consta nos autos declaração da empresa estadual responsável pelo fornecimento de energia para o Município, atestando que não houve fornecimento de energia para consecução do evento, razão pela qual recomenda-se a devolução do valor relativo a esta despesa.	8.000,00
Total			**18.400,00**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

c) não apresentação de lista contendo os nomes dos seguranças que atuaram no evento, seus CPFs, os valores que receberam, e/ou as suas assinaturas comprovando os valores recebidos; o valor total pago pelo item "Segurança" foi de R$ 4.800,00, de acordo com as informações a seguir, de modo que a execução física do item "Segurança", previsto no plano de trabalho, não está provada, a saber:

Ressalva	Especificação	Análise MTur	Valor (em R$)
03	Contratação de serviços de segurança (30 profissionais)	Situação anterior (Nota Técnica de Reanálise 0491/2013): Apresentada relação dos profissionais contratados para trabalharem no âmbito do Convênio (fl. 490). No entanto, não foram inseridas todas as informações necessárias na lista apresentada, como, por exemplo, a quantia paga a cada segurança. Sendo assim, recomendamos a devolução de R$ 4.800,00. Nota Técnica de Reanálise 15/2015: Verificou-se que a empresa contratada pela prestação dos serviços CNPJ 10.201.214/0001-80, não possui atividade econômica relacionada à prestação de serviços de segurança privada e nem cadastro no site da Polícia Federal, razão pela qual recomenda-se a devolução do valor relativo a esta despesa.	4.800,00

d) não apresentação de documentos que comprovem a realização dos itens de publicidade prévia ao evento, de acordo com o detalhamento a seguir; a ausência desses documentos indica a não comprovação da realização física do item de publicidade, de modo que a execução física dos itens de divulgação previstos no plano de trabalho não está provada, a saber:

Ressalva	Especificação	Análise MTur	Valor (em R$)
05	Divulgação – inserção em mídia local	Situação anterior (Nota Técnica de Reanálise 0491/2013): O convenente apresentou declaração (fl. 493) emitida pelo senhor Roosberg Wilker do Nascimento Nunes, que segundo ofício encaminhado pelo ex-prefeito (fls. 487 e 483), é representante do Jornal A Folha do Sertão. No entanto, não foram apresentadas exemplares dos jornais, conforme solicitado. Sendo assim, recomendamos a devolução de R$ 5.100,00 Nota Técnica de Reanálise 15/2015: O convenente encaminhou cópia de página de jornal (fl. 556), na qual consta uma inserção de coluna com uma breve nota sobre o carnaval de Acopiara. No entanto, a referida inserção não guarda correspondência com as especificações aprovadas no plano de trabalho para a etapa de divulgação em jornal, razão pela qual recomenda-se a devolução do valor relativo a esta despesa. A declaração encaminhada (fl. 547) não foi suficiente para demonstrar a execução física da despesa, de acordo com o plano de trabalho aprovado.	5.100,00
06	Divulgação – inserção em mídia regional	Situação anterior (Nota Técnica de Reanálise 0491/2013): Apresentado somente spot do anúncio (fl. 502) e o restante da documentação solicitada não foi encaminhada. Sendo assim, recomendamos a devolução de R$ 5.400,00. Nota Técnica de Reanálise 15/2015: O convenente encaminhou três mapas de veiculação. No entanto, observou-se que embora o plano de trabalho previsse a divulgação em 02 rádios do Município de Crateús e 01 rádio do Município de Minerolândia,o convenente apresentou comprovantes de veiculação referentes a duas rádios do Município de Acopiara e uma rádio do município de Iguatu. Diante da alteração unilateral do plano de trabalho, recomenda-se a devolução (...).	5.400,00
Total			**10.500,00**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

26.1.1.3. Faz-se mister relatar que, embora preveja o uso de fotografias para diversas comprovações (Termo de Convênio, Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo, alíneas "e", "h" e "i"), o convênio em referência não estabelece de forma específica a necessidade de envio pelo convenente de fotos com nome do evento, a logomarca do Ministério do Turismo e a identificação das bandas. No entanto, no processo TC 009.845/2012-7, que tratou de consulta do Ministério do Turismo ao TCU em relação à dúvida quanto aos documentos necessários para comprovação dos eventos referentes a convênios celebrados anteriormente ao ano de 2010, esta Corte decidiu, no Acórdão 1459/2012-TCU-Plenário:

> 9.2 responder ao consulente que:
>
> 9.2.1 a análise de prestação de contas relativas a convênios celebrados pelo Ministério do Turismo deve observar, quanto aos documentos que a compõem, a legislação vigente à época da celebração da avença e o prescrito no termo de ajuste, sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo convenente reste indubitavelmente comprovado;
>
> 9.2.2 para as situações anteriores a 2010, caso os documentos enumerados no art. 28 Instrução Normativa STN 1/97 e no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova, tais como os estabelecidos a partir daquele ano (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs, entre outros).

26.1.1.4. Observa-se, assim, que a exigência do Ministério do Turismo está de acordo com o referido acórdão. Caso o convenente não pudesse apresentar filmagem e/ou fotografias constando o nome do evento e logomarca do MTur, bem como das atrações musicais que se apresentaram, poderia comprovar que o objeto do convênio fora indubitavelmente cumprido por meio de outros documentos, conforme listados de forma não exaustiva no Acórdão 1459/2012-TCU-Plenário. Contudo, verificando a prestação de contas encaminhada pela entidade convenente (peças 16-20) e suas complementações enviadas, não se observou nenhum documento que comprovasse a realização do show dessas bandas e artistas.

26.1.1.5. Por fim, sobre o valor do débito apurado, de R$ 53.700,00, há que se aplicar o coeficiente proporcional dos recursos federais repassados, que é de 95,88%. Desse modo, o valor do débito D1 corresponde a R$ 51.487,56

26.1.1.6. Ante o exposto, restou patente a não comprovação parcial da execução física do objeto do ajuste, no montante de R$ 51.487,56.

26.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 16, 22, 29, 68 e 83.

26.1.3. Normas infringidas: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; art. 50, §3º, da Portaria Interministerial 127/2008, e Termo do Convênio, Cláusula Terceira, inciso II, alínea "a", e Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo, alínea "f".

26.1.4. Data de origem e valor histórico do débito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
8/5/2009	51.487,56	D1
19/6/2009	133,10	C1

Valor atualizado do débito (sem juros) em 10/5/2022: R$ 110.226,88

26.1.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

26.1.6. **Responsável**: Sr. Antonio Almeida Neto (CPF: 119.697.763-15).

26.1.6.1. **Conduta:** na parcela D1 – não apresentar imagens (fotografias ou filmagens) ou outros documentos que provassem a execução dos itens previstos no plano de trabalho e pagos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

com recursos do convênio.

26.1.6.2. Nexo de causalidade: a não apresentação de documentos que comprovassem a execução dos itens previstos no plano de trabalho resultou na presunção de dano ao erário.

26.1.6.3. 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 de todos os itens previstos no plano de trabalho.

26.1.7. Encaminhamento: citação.

26.2. **Irregularidade 2:** não comprovação da execução financeira do evento.

26.2.1. Fundamentação para o encaminhamento:

26.2.1.1. Cabe ao convenente comprovar a correta execução financeira de todos os itens previstos no plano de trabalho.

26.2.1.2. A execução financeira não foi comprovada devido a:

a) não apresentação de quaisquer tipos de comprovantes de transferências bancárias/saques que comprovassem que as quantias retiradas da conta bancária específica do convênio foram transferidas às empresas fornecedoras/prestadoras de serviços contratadas pela entidade convenente, conforme Parecer Financeiro 165/2019 (peça 83); a ausência desses documentos impede comprovar o nexo causal entre o objeto executado e os recursos do convênio, de modo que a boa e regular execução financeira do ajuste não está provada; as retiradas da conta foram as seguintes (conforme extrato à peça 22):

Data	Cheque	Valor
19/5/2009	850007	528,00
19/5/2009	850004	1.100,00
19/5/2009	850002	1.540,00
19/5/2009	850006	14.772,00
19/5/2009	850003	18.900,00
19/5/2009	850005	67.460,00
Total		**104.300,00**

b) a ausência do atesto de execução dos serviços nas notas fiscais Nºs 14, 15 e 17 emitidas pela empresa contratada (peça 29).

26.2.1.3. Acerca da liquidação e da não comprovação dos pagamentos mencionados retro, o aludido Parecer Financeiro 165/2019 assim dispôs (peça 83, p. 6-7)

> 18. DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO ACERCA DOS DOCUMENTOS DE LIQUIDAÇÃO
>
> (...)
>
> Ao verificar os autos do processo, esta área financeira encontrou as notas fiscais abaixo listadas (documento SEI nº 0308345, fls. 51, 62 e 71). Registra-se que nada acerca dessas notas foi encontrado no Siconv.
>
> - NF nº 17, datada de 19/05/2009, emitida pela empresa contratada, no valor de R$ 15.300,00, fazendo referência ao presente convênio, porém, sem o atesto de execução dos serviços;
>
> - NF nº 14, datada de 19/05/2009, emitida pela empresa contratada, no valor de R$ 20.000,00, fazendo referência ao presente convênio, porém, sem o atesto de execução dos serviços;
>
> - NF nº 15, datada de 19/05/2009, emitida pela empresa contratada, no valor de R$ 69.000,00, fazendo referência ao presente convênio, porém, sem o atesto de execução dos serviços

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

> 19. DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO ACERCA DOS PAGAMENTOS
>
> (...)
>
> Ao verificar os autos do processo, esta área financeira encontrou a informação de que os pagamentos foram realizados por meio de cheques bancários (documento SEI nº 0308345, fl. 15), contudo, nos autos do processo constam apenas as chamadas cópias de cheques e não as cópias dos cheques originais (documento SEI nº 0308345, fls. 51, 60 e 69). Cumpre aqui esclarecer que as chamadas "cópias de cheques" nada mais são do que formulários contendo as informações dos cheques originais, as quais não possuem valor probatório. Além desses formulários, o Convenente também encaminhou recibos supostamente emitidos pela empresa contratada atestando o recebimento dos valores.
>
> Ocorre que sem as cópias dos cheques originais, ou mesmo suas microfilmagens, mesmo que tais débitos constem dos extratos bancários, não há como aferir de fato que a empresa foi a real recebedora desses valores, ainda que na prestação de contas tenham recibos emitidos supostamente por essa empresa. Há que se ressaltar que em tais recibos não consta a identificação de quem os assinou. Ademais, esses recibos, a exemplo das "cópias de cheques", são documentos frágeis para se comprovar o nexo de causa entre o recurso público liberado para a execução do evento e sua destinação que seria a empresa executora do plano de trabalho.
>
> Diante disso, esta área financeira recomenda a rejeição do presente item o qual por si só enseja na rejeição das contas do convênio como um todo. Assim, deverá o Convenente restituir todo o recurso financeiro recebido à época com a devida correção monetária aplicada conforme parâmetros do Tribunal de Contas da União.
>
> (...)

26.2.1.4. Também poderia se cogitar a responsabilização da empresa contratada, uma vez que recebeu recursos federais pagos pela entidade convenente, provenientes do convênio em epígrafe, e não se comprovou o pagamento às bandas contratadas. Observa-se, entretanto, que o contrato firmado com a entidade convenente (peça 14) não estabelece a obrigação da empresa contratada – W. Leandro Alves Assessoria e Comunicação – de apresentar e guardar notas fiscais e recibos dos pagamentos efetuados às bandas e artistas.

26.2.1.5. Além disso, o art. 174, do Código Tributário Nacional dispõe que "a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva", enquanto o art. 195, parágrafo único, estabelece que "os livros obrigatórios de escrituração comercial e fiscal e os comprovantes dos lançamentos neles efetuados serão conservados até que ocorra a prescrição dos créditos tributários decorrentes das operações a que se refiram".

26.2.1.6. Assim, a empresa contratada não tem qualquer obrigação contratual ou legal de apresentar e guardar as notas fiscais emitidas por um prazo superior a cinco anos, o que já ocorreu, tendo em vista que o último pagamento foi realizado em 19/5/2009 (peça 22, p. 1). Não tendo como se lhe exigir provas que pudessem comprovar a correta execução financeira do objeto do convênio, não deve ser responsabilizada no presente processo.

26.2.1.7. Nesse sentido é o Voto do Exmo. Ministro Relator Marcos Bemquerer, que fundamentou o Acórdão 10.047/2015-2ª Câmara:

> 28. Quanto à empresa MR Promoções e Eventos, penso que não se deve imputar à sociedade empresária responsabilidade pelo débito apurado nestes autos, porque a obrigação de comprovar a aplicação de recursos públicos no objeto pactuado é do administrador público, haja vista o ônus decorrente das normas mencionadas no item 25 supra de comprovar o correto emprego das verbas federais percebidas, mediante a apresentação de documentos que atestem, de modo claro, os gastos e o correspondente liame de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos recebidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

29. Como bem assentou a unidade técnica, 'não havendo previsão contratual de que a empresa deveria entregar à Prefeitura de Palmeirina as notas fiscais e recibos dos pagamentos efetuados às bandas e não havendo mais a obrigação legal de a empresa guardar os documentos fiscais após cinco anos do fato, concluiu-se que seu direito de defesa resta prejudicado'.

26.2.2. Desse modo, o débito apurado corresponde ao total dos recursos federais repassados, qual seja, R$ 100.000,00, sendo este montante segregado, para fins de lançamento, em duas parcelas, a primeira, D1, no valor de R$ 51.487,56 (já constante da Irregularidade 1), e a segunda, D2, de R$ 48.512,44, que corresponde à diferença entre o total federal do convênio e a parcela D1.

26.2.3. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 11, 16, 22, 29, 68 e 83.

26.2.4. Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; art. 50, §3º, da Portaria Interministerial 127/2008, e Termo do Convênio, Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo, alínea "f".

26.2.5. Data de origem e valor histórico do débito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
8/5/2009	51.487,56	D1
19/6/2009	133,10	C1
8/5/2009	48.512,44	D2

Valor atualizado do débito (sem juros) em 10/5/2022: R$ 214.352,42

26.2.6. Cofre credor: Tesouro Nacional.

26.2.7. **Responsável**: Sr. Antonio Almeida Neto (CPF: 119.697.763-15).

26.2.7.1. **Conduta:** nas parcelas D1 e D2 – não comprovar a execução dos itens previstos no plano de trabalho do convênio e/ou o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas.

26.2.7.2. Nexo de causalidade: a não apresentação de documentos que comprovassem a execução financeira dos itens previstos no plano de trabalho resultou na presunção de dano ao erário.

26.2.7.3. 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 itens previstos no plano de trabalho.

26.2.8. Encaminhamento: citação.

27. Deve-se enfatizar que há uma irregularidade com débito quantificado pelo valor parcial (Irregularidade 1) e outra pelo valor total do convênio (Irregularidade 2). Desse modo, a citação do responsável será realizada pelo valor total federal repassado ao município, de modo a contemplar os débitos de todas as irregularidades sem causar *bis in idem*.

28. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, deve ser citado o responsável, Sr. Antonio Almeida Neto, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação às irregularidades descritas anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

29. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

30. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 8/5/2009 e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 06/05/2022.

Informações Adicionais

31. Informa-se, ainda, que não há delegação de competência do relator deste feito, Benjamin Zymler, para a citação proposta, nos termos da portaria BZ 1, de 18/6/2021.

CONCLUSÃO

32. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção "Exame Técnico", foi possível definir a responsabilidade de Sr. Antonio Almeida Neto, e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação** do responsável Sr. Antonio Almeida Neto (CPF: 119.697.763-15), ex-Prefeito (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), na condição de gestor dos recursos, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres do Tesouro Nacional, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Irregularidade 1: não comprovação parcial da execução física do evento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 16, 22, 29, 68 e 83.

Normas infringidas: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; art. 50, §3º, da Portaria Interministerial 127/2008, e Termo do Convênio, Cláusula Terceira, inciso II, alínea "a", e Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo, alínea "f".

Conduta: na parcela D1 – não apresentar imagens (fotografias ou filmagens) ou outros documentos que provassem a execução dos itens previstos no plano de trabalho e pagos com recursos do convênio.

Nexo de causalidade: a não apresentação de documentos que comprovassem a execução dos itens previstos no plano de trabalho resultou na presunção de dano 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 de todos os itens previstos no plano de trabalho.

Irregularidade 2: não comprovação da execução financeira do evento.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 11, 16, 22, 29, 68 e 83.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; art. 50, §3º, da Portaria Interministerial 127/2008, e Termo do Convênio, Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo, alínea "f".

Conduta: nas parcelas D1 e D2 – não comprovar a execução dos itens previstos no plano de trabalho do convênio e/ou o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas.

Nexo de causalidade: a não apresentação de documentos que comprovassem a execução financeira dos itens previstos no plano de trabalho resultou na presunção de dano 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 itens previstos no plano de trabalho.

Valor do débito correspondente às Irregularidades 1 e 2:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
8/5/2009	51.487,56	D1
19/6/2009	133,10	C1
8/5/2009	48.512,44	D2

Valor atualizado do débito (sem juros) em 10/5/2022: R$ 214.352,42

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa;

e) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex-TCE, em 6 de maio de 2022.

(Assinado eletronicamente)
ADRIANO DE SOUSA MALTAROLLO
AUFC – Matrícula TCU 3391-0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 70895696.