

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 019.351/2015-1 [Apenso: TC 015.119/2018-1]

Natureza(s): Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guaraciaba do Norte - CE

Responsável e recorrente: Egberto Martins Farias (048.904.773-49).

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

Representação legal: Catarina Fernandes Freitas (28.844/OAB-CE), Carlos Celso Castro Monteiro (10.566/OAB-CE) e Frederico Landim de Carvalho Barbosa Teixeira (33.396/OAB-CE), representando Egberto Martins Farias.

SUMÁRIO: CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS PÚBLICOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES SEM DÉBITO.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Egberto Martins Farias, então prefeito do município de Guaraciaba do Norte/CE, contra o Acórdão 1870/2018-2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de conta especial foi instaurada em razão da não aprovação das contas do Convênio 294/2006, celebrado entre o Ministério do Turismo e o mencionado município (peça 1, p. 23).

3. O convênio, no valor de R\$ 210.060,00, sendo R\$ 199.557,00 a cargo do concedente, teve por objeto a implementação do projeto intitulado “2º Festival de Quadrilhas”, com vigência de 28/6/2006 a 1º/8/2006.

4. Especificamente, o plano de trabalho do ajuste previa a realização das seguintes ações principais (peça 1, p. 11):

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, <b>folders</b> e panfletos)	42.000	22.020,00
Materiais diversos (faixas, <b>banners</b> , 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
--------------------------------	----------

5. Mediante o acórdão impugnado, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia de R\$ 199.557,00 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 38.000,00.

6. Os fatos que fundamentaram essa decisão e foram objeto de citação estão a seguir descritos (peça 28):

a) licitações realizadas antes da vigência do convênio (peça 1, p. 79):

– convite 05.22.001.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 68.320,00 (Lima e Filho Ltda — ME — Comercial Serra Grande), para a aquisição de camisas;

– convite 05.22.002.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 22.680,00 (Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda.), para a confecção de materiais gráficos;

– convite 05.23.001.2006, realizado em 30/5/2006, no valor contratado de R\$ 40.825,00 (Granda Produtos e Serviços Eletrônicos Ltda. — ME — GPS Comercial), para a aquisição de materiais destinados à divulgação do evento;

– convite 06.19.001.2006, realizado em 26/6/2006, no valor contratado de R\$ 19.180,00 (A B Comunicação), para a confecção de vídeo institucional;

– convite 06.20.001.2006, realizado em 27/6/2006, no valor contratado de R\$ 68.800,00 (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções), para a contratação de bandas regionais;

b) emissão de notas fiscais pelos serviços prestados antes do início da vigência do convênio, no valor total de R\$ 129.700,00 (convites referentes à aquisição de camisas, à confecção de materiais gráficos e à aquisição de materiais destinados à divulgação do evento) (peça 1, p. 82);

c) vínculo entre participantes do convite 05.22.002.2006 (confecção de materiais gráficos) (peça 1, p. 83):

– *“um dos sócios da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda. (CNPJ: 41.324.799/0001-59), CPF: \*\*\*.223.673-\*\*, foi sócio da empresa Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda (CNPJ: 00.400.913/0001-03), outra empresa participante da licitação;”*

– *“o endereço da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 260 — Farias Brito — Fortaleza — CE e de outra participante, Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 266 — Farias Brito — Fortaleza — CE;”*

d) falsidade de documentos referentes ao convite 06.19.001.2006 (confecção de vídeo institucional) (peça 1, p. 84):

– *“o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2006070811223064493055, emitido pela Caixa Econômica Federal para a empresa M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03), foi adulterado pois o prazo de validade constante no documento 8/6/2006 a 6/17/2006 (sic) e na consulta efetuada no sítio da Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br), o mesmo documento possui o prazo de validade 8/7/2006 a 6/8/2006, isto é, prazo de validade diferente do constante no documento apostado no processo e com data posterior à data de realização da licitação, 26/6/2006”;*

– *“o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2005061415425196495780, apresentado pela empresa Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03), tem data de validade de 14/6/2005 a 13/7/2005, isto é, com prazo de validade de um ano anterior à data da licitação, 26/6/2006;*

– “as empresas Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03) e M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03) possuem o mesmo contador, CPF: \*\*\*.340.183-\*\*\*”;

– “uma das sócias da empresa Sertão Central, CPF: \*\*\*.775.823-\*\* e o contador referenciado no item anterior são citados no Relatório de Demandas Especiais — RDE nº 00206-000526-2007-68, realizado no município de Canindé/CE, como integrantes do grupo que fraudava licitações efetuadas nesse município”.

e) montagem de procedimento de licitação, convite 06.20.001.2006, para a contratação de bandas regionais (peça 1, p. 84-85):

– “a Certidão Negativa nº 200601076650 obtida pela empresa M. J. N. Barros — ME — AZV Produções (CNPJ: 07.467.021/0001-60), vencedora da licitação, junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tem como data de emissão o dia 8/5/06, às 08:10:27; e a obtida pela empresa Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participante da licitação, é 8/5/06, às 08:08:55, isto é, no mesmo dia e em horários bem próximos (menos de dois minutos de diferença)”;

– “a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN) expedida para a empresa vencedora da licitação (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções) tem a data de validade de 4/7i2006 a 31/12/2006, isto é, foi emitida após a data da licitação, 27/6/2006;

– “existem anexados ao processo licitatório, para as empresas A. S. Produções Ltda — A. S. Produções (CNPJ: 01.625.139/0001-93) e Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participantes da licitação, dois Certificados de Regularidade do FGTS — CRF (CAIXA); sendo que os CRF que possuem autenticação, das duas empresas (folhas 45 e 58), têm a data de validade de 3/7/2006 a 1/8/2006, e foram impressos em 4/7/2006, às 09:58:51 e 4/7/2006, às 10:00:02, respectivamente; isto é, têm a data de validade posterior à realização da licitação, em 27/6/2006, e foram impressos no mesmo dia, com pequeno intervalo de tempo de diferença (menos de dois minutos)”; e

– “a documentação das [três participantes do convite] empresas foram autenticadas no mesmo cartório (Cartório Amaral — 20 Ofício — End.: Rua Capitão Carapeba, 266 — São Benedito — CE), no mesmo dia (26/6/2006) e os selos de autenticação estão em sequência numérica.” (grifou-se).

7. Depois de propor o conhecimento do recurso, o auditor assim se pronunciou com o respaldo do dirigente da subunidade:

## **“EXAME DE MÉRITO**

### **1. Delimitação**

1.1. 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 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.

1.2. *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.*

1.3. *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.*

## **2. Da correta execução do objeto**

2.1. *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.*

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

2.3. *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:**

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

2.5. *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.*

2.6. *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”.

2.7. 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.

2.8. 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, acepção 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 acepção 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, acepção financeira.

2.9. 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.

2.10. 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.

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

2.12. 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.*

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

2.14. 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.

2.15. Nessa toada, dois caminhos podem ser trilhados.

2.16. 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.

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

2.18. 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.

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

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

2.21. 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.

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

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

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

2.23. 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.

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

2.25. *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.*

2.26. *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.*

2.27. *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 aceção financeira da prestação de contas (1º critério de aceitação dos elementos – Documentação atende a aceção financeira da despesa).*

2.28. *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).*

2.29. *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).*

2.30. *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).*

2.31. *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.*

2.32. *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)***

2.33. *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.*

2.34. *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.*

2.35. *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.

2.36. 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.

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

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

2.39. 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)**

2.40. 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.

2.41. 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.

2.42. 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.

2.43. 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)**

2.44. 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.

2.45. 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.

2.46. 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).

2.47. 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.*

*2.48. 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.*

*2.49. 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)***

*2.50. 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.*

*2.51. 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).*

*2.52. 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).*

*2.53. 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.*

*2.54. 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)***

*2.55. 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.*

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

*2.57. 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.*

*2.58. 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 nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.*

*2.59. 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)***

*2.60. 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).*

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

2.62. 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.

2.63. 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 nexo ante a ausência da microfilmagem dos títulos de crédito.

2.64. 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)**

2.65. 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.

2.66. 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).

2.67. 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).

2.68. 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.

2.69. 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.

2.70. 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**

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

<b>Nota Fiscal</b>	<b>Peça/página</b>	<b>Valor (R\$)</b>
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
<b>Total</b>		<b>206.880,00</b>

2.72. *Vê-se que os valores que apresentam verossimilhança da existência do nexos 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).*

2.73. *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 nexos 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.*

2.74. *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.*

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

2.76. *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.*

2.77. *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 causal.*

2.78. *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.*

2.79. *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.*

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

2.81. *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.*

2.82. *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.*

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

2.84. *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).*

2.85. *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.*

2.86. *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.*

2.87. *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;*

2.88. *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.*

2.89. *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.*

2.90. *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.*

2.91. *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 microfílmagens 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 microfílmagens dos cheques ou para a apresentação de justificativas que impossibilitem o estabelecimento bancário de fornecê-las.*

### **CONCLUSÃO**

3. *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.*

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

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

4. *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](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.”*

8. O titular da Secretaria de Recursos assim se manifestou:

*“Com as devidas vênias, divirjo do exame precedente, que pugnou pela nulidade do acórdão em razão a citação do recorrente não ter abarcado a execução física do ajuste.*

4. *Neste momento processual, cuida-se de instrução complementar em atenção ao despacho do relator, Min. Benjamin Zymler, que levantou dúvidas a respeito da correta execução do convênio. Conforme delineado nessa decisão, não há controvérsia nos autos a respeito da execução física. As contas foram consideradas reprovadas em face da ausência de comprovantes fiscais e financeiros e a execução do objeto não foi fundamento para condenação.*

5. *Nessa linha, o relator destaca que o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas, de 2/6/2008 confirma o recebimento dos seguintes documentos comprobatórios da execução física*

(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); e fotos da infraestrutura do evento.

### **I – Da execução financeira**

6. Uma vez que a execução física não constou das razões de decidir do aresto recorrido, o presente exame se circunscreve à gestão financeira. Sob esse aspecto, ao contrário da análise levada a efeito pelo auditor, o conjunto dos documentos apresentados pelo recorrente às peças 50-56 sinaliza a aplicação dos recursos na consecução das despesas, haja vista a correspondência entre os valores dos comprovantes fiscais e a movimentação financeira da conta específica do convênio. Entretanto, é de se notar que a quase totalidade dos cheques emitidos não foram compensados, mas sacados da conta corrente pelos beneficiários.

7. A respeito do rompimento do liame causal em razão de saques na conta corrente específica do ajuste, a jurisprudência do Tribunal sinaliza no sentido de que:

“A movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada.” (Acórdão 2.464/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes).

“A não-utilização de cheques nominativos impossibilita a comprovação de que os cheques constantes da movimentação bancária da conta específica do convênio foram destinados aos credores indicados no relatório de pagamentos efetuados.” (Acórdão 2.665/2009-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro).

“A emissão de cheque nominativo é condição essencial à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos. O saque em conta corrente impossibilita a caracterização da pessoa física ou jurídica beneficiária dos recursos e, conseqüentemente, a necessária correlação entre a aquisição do bem ou prestação do serviço e a fonte de pagamento.” (Acórdão 3.712/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo; Acórdão 8.955/2017-TCU-2ª Câmara rel. Min. José Múcio; Acórdão 771/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti.)

8. Por outro lado, há precedentes segundo os quais o saque na conta específica, por si só, não configura obstáculo insuperável à identificação do nexo de causalidade, desde que haja documentação capaz de evidenciar que os recursos públicos do convênio foram devidamente aplicados na execução do objeto:

“A realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado.” (Acórdão 5.423/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 3.917/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

9. No presente caso, os cheques foram sacados na “boca do caixa” e não há notícias nos autos de que tenha havido autorização para tal excepcionalidade. Com vistas à identificação dos beneficiários, em resposta à diligência realizada por esta Serur, o Banco do Brasil informou a impossibilidade de recuperação da microfilmagem dos cheques relativos à conta corrente específica do convênio, fato impeditivo alheio à vontade do gestor.

10. De toda forma, das despesas acatadas na instrução antecedente, a movimentação da conta corrente coincide com os valores dos serviços prestados e as datas das despesas, das notas fiscais e do evento (29 e 30/6/2006), conforme tabela a seguir:

**Tabela 1 - conciliação fiscal e bancária**

<b>Documento</b>	<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Data</b>	<b>Localização nos autos</b>
nota fiscal e recibo emitidos pela MJN Barros relativo à "1ª parcela do Contrato 6.28.001.2006 dos serviços de apresentação artística de bandas regionais (ao vivo) e estrutura de palco, som e iluminação durante os três dias de realização do 2º Festival de Quadrilhas, no Município de Guaraciaba do Norte (Ref. Conv. MTur/PM. GN/CE/294/2006)', no valor de R\$ 58.000,00	3/7/2006	Cheque 850021, no valor de R\$ 58.000,00	2/8/2006	peça 52, pp. 4-5 e peça 74, p. 3
nota fiscal atestada pela prefeitura com a aposição de recebimento referente a "cópias do VT institucional do 2º Festival de Quadrilhas Juninas de Guaraciaba do Norte, no valor de R\$ 7.800,00	4/7/2006	Cheque 850027, no valor de R\$ 7.800,00	5/9/2006	peça 52, p.15 e peça 74, p. 4
nota fiscal e recibo referentes a "serviço de produção de vídeo institucional do 2º festival de quadrilhas juninas de Guaraciaba do Norte com direção, operação de câmera, edição, locação, no valor de R\$ 11.380,00	4/7/2006	Cheque 850025, no valor de R\$ 11.380,00	3/8/2006	peça 53, pp. 4-5 e peça 74, p. 3
nota fiscal e recibo relativos a pagamentos do serviço de cartazes, panfletos, folders	1/6/2006	Cheque 850024, no valor de R\$ 22.680,00	3/8/2006	peça 54, pp. 4-5 e peça 74, p. 3
duas notas fiscais e recibos como pagamento de bonés, banners, bandarras, nos valores de R\$ 22.800,00 e R\$ 15.900,00	26/6/2006	Cheque 850026, no valor de R\$ 38.700,00	4/8/2006	peça 54, pp. 15-17 e peça 74, p. 3
nota fiscal e recibo relativos à aquisição de 8.000 camisetas de algodão para a festa junina, no valor de R\$ 68.320,00	6/6/2006	Cheque 850023, no valor de R\$ 68.320,00	2/8/2006	peça 53, pp. 15-16 e peça 74, p. 3
<b>Total</b>		<b>R\$ 206.880,00</b>		

11. Conforme ressaltado pelo auditor, o valor comprovado (R\$ 206.880,00) supera o valor do débito (R\$ 199.557,00). Quanto ao nexo de causalidade, as despesas se mostram consentâneas com as ações previstas no plano de trabalho (camisas, bonés, cartazes, folders, panfletos, faixas, banners, bandanas, palco, som iluminação, bandas regionais, vídeo institucional etc.).

12. Ainda que não se possam identificar os reais beneficiários das retiradas dos recursos, o conjunto das informações constantes dos autos demonstram a execução física do objeto e a correspondência entre a data do evento (28/6 a 3/9/2006), as datas e valores dos documentos fiscais e a movimentação bancária. Portanto, os elementos de prova constantes dos autos permitem concluir pelo emprego dos recursos na consecução do objeto pactuado.

## **II – Outras irregularidades apontadas pela CGU**

13. Segundo o ofício de citação (peça 19), 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”.

14. Com efeito, a condenação que pesa em desfavor do recorrente ultrapassa a avaliação da execução física e financeira do ajuste e abrange a lista elaborada pela CGU de “indícios” de fraudes nas licitações/contratações, informações que constaram de forma genérica no ofício de citação e foram reproduzidas pela unidade técnica de origem no corpo das instruções.

15. Diante deste contexto, de forma a se exaurir a matéria recursal, é preciso avaliar a responsabilidade do recorrente em vista das irregularidades remanescentes na execução



financeira para efeito de julgamento destas contas (Convênio 294/2006). Segundo a Controladoria Geral da União – CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009- 02 (peça 1, pp. 66-90), as irregularidades são as seguintes: a) licitações realizadas antes da vigência do convênio; b) realização de parte das despesas antes da vigência do ajuste (R\$ 129.700,00); c) vínculos entre participantes do processo licitatório; d) adulteração de documentos por parte de licitantes.

**Tabela 2 – resumo das irregularidades e impacto nas contas**

<b>Procedimento licitatório</b>	<b>Data</b>	<b>Irregularidade apontada pela CGU</b>	<b>Reflexo nas presentes contas</b>
Convite 05.22.001.2006 – aquisição de camisas em fio de algodão, contratada: Lima e Filho Ltda. – ME – Comercial Serra Grande, no valor de R\$ 68.320,00.	29/5/2006	- realização de despesas antes da celebração do convênio.	- não houve pagamento antes da realização do evento.
Convite 05.22.002.2006 – confecção de material gráfico para a divulgação do evento, contratada: Realce Editora E Indústria Gráfica Ltda., valor de R\$ 22.680,00.	29/5/2006	-um dos sócios da empresa vencedora da licitação foi sócio de empresa concorrente na licitação (Editora Cariri). - ambas as empresas detinham os endereços comerciais vizinhos; - realização de despesas antes da celebração do convênio.	- indício de restrição à competitividade do certame, simulação de concorrência e conluio;
Convite 05.23.001.2006 – Aquisição de material para divulgação, contratada: Granda Produtos e Serviços Eletrônicos, no valor de R\$ 40.825,00.	30/5/2006	- realização de despesas antes da celebração do convênio.	- não houve pagamento antes da realização do evento.
Convite 06.19.001.2006 – serviços de vídeo institucional do evento, contratada: AB Comunicação, no valor de R\$ 19.180,00	26/6/2006	- indícios de simulação à competição; - Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2006070811223064493055, emitido pela Caixa Econômica Federal para a empresa M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03), foi adulterado pois o prazo de validade constante no documento 8/6/2006 a 6/17/2006 difere do prazo informado na consulta efetuada no sítio da Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br). No site, o documento possui o prazo de validade 8/7/2006 a 6/8/2006; - participação de empresa concorrente com certificado de FGTS vencido.	- a prova da regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é requisito indispensável para habilitação em licitação pública, conforme disposto no art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993;
Convite 06.20.001.2006 – apresentação artística de bandas regionais (ao vivo), estrutura de palco, som e iluminação, contratada: MJN Barros, valor de R\$ 68.800,00.	27/6/2006	- a Certidão Negativa 200601076650 obtida pela empresa M. J. N. Barros — ME — AZV Produções (CNPJ: 07.467.021/0001-60), vencedora da licitação, junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tem como data de emissão o dia 8/5/06, às 08:10:27; e a obtida pela empresa Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participante da licitação, é 8/5/06, às 08:08:55, isto é, no mesmo dia e em horários bem próximos (menos de dois minutos de diferença); - a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN) expedida para a empresa vencedora da licitação (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções) tem a data de validade de 4/7/2006 a 31/12/2006, isto é, emitida após a data da licitação, 27/6/2006; - a documentação das empresas foram autenticadas no mesmo cartório (Cartório Amaral — 20 Ofício — End.: Rua Capitão Carapeba, 266 — São Benedito — CE), no mesmo dia (26/6/2006) e os selos de autenticação estão em sequência numérica.	- indício de restrição à competitividade do certame, simulação de concorrência e conluio;

16 *As irregularidades relacionadas às (a) licitações e às (b) despesas realizadas antes da celebração do ajuste não se constituem em fundamentos para a irregularidade das contas. De se notar que (a) as licitações foram conduzidas no final de maio de 2006, datas próximas à celebração do convênio (28/6/2006) e do evento (29 e 30/6/2006). Em atenção às disposições da IN STN 1/1997 e da Lei 8.666/1993, o município necessitava de tempo hábil para realizar as contratações precedidas dos certames licitatórios. Em alguns precedentes, o TCU tem aceitado contratações anteriores à data de realização do evento, desde que o pagamento ocorra durante a vigência do convênio, situação que se amolda ao caso em apreço (Acórdão 12.194/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas).*

17. *No que concerne às (b) despesas realizadas antes da vigência do convênio, o concedente repassou os recursos ao município, no valor de R\$ 199.557,00, mediante a Ordem Bancária 2006OB900309, de 28/07/2006; portanto, após a realização do evento, mas durante a sua vigência (28/6/2006 a 3/9/2006). Da mesma forma, conforme extrato bancário à peça 74, os pagamentos foram realizados após a realização do evento e durante a vigência do convênio, em conformidade com as datas da movimentação bancária da conta corrente específica. Portanto, as irregularidades relativas aos itens “a” e “b” não se mantêm diante das circunstâncias fáticas relacionadas à gestão do ajuste.*

18. *No que se refere aos itens (c) (vínculos entre participantes do processo licitatório) e (d) (adulteração de documentos por parte de licitantes), trata-se de indícios de fraudes contra os procedimentos licitatórios, não rechaçados nas razões recursais oferecidas pelo recorrente.*

19. *Com relação ao item “c”, por um lado, no entendimento do TCU, a participação e empresas com sócios em comum, na modalidade convite, afasta o caráter competitivo do certame, configura fraude à licitação e constitui indício de simulação de competição (Acórdão 864/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 3.108/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas). Por outro lado, esta Corte também considera que:*

*“Não existe vedação legal para a participação, em licitações, de empresas com sócios comuns, a despeito de que, em tese, tal situação pode determinar graves prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade, configurando até mesmo fraude à licitação. É preciso que se verifiquem, em cada caso, os efetivos efeitos dessa condição no processo licitatório e no resultado alcançado pela Administração Pública (Acórdão 2.589/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; Acórdão 1.539/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2.996/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).*

20. *No caso em apreço, não há um conjunto robusto de evidências que confirmem a suposta fraude ou eventual conluio, ou ainda que demonstrem o efetivo comprometimento da competitividade dos certames realizados pelo município. Não me parece razoável, nesse contexto, concluir por real direcionamento dos certames ou prejuízos à Administração Pública, de modo que, ante a existência de dúvida razoável, pode-se afastar tal irregularidade.*

21. *Por fim, com relação ao item (d) (adulteração da certidão de regularidade junto ao FGTS apresentada na licitação), muito embora se tratasse de informação de fácil percepção para a Comissão de Licitação, não seria razoável exigir do prefeito que avaliasse detidamente todas as informações dos atos licitatórios, de forma pormenorizada, por meio de consultas na internet para confirmar todos os atos praticados por seus subordinados. Mesmo na hipótese de assim o se exigir, dado o transcurso do tempo e a dificuldade na produção de provas, e ante a ausência de notícias de efetivo prejuízo à Administração Pública, a irregularidade também pode ser mitigada.*

22. *Por fim, mesmo o recorrente na condição de responsável pela homologação do procedimento e adjudicação do objeto, as condutas relativas aos itens “c” e “d” não configuram, a meu ver, culpa grave ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB). As irregularidades não aparentavam clara evidência e não seria razoável exigir do gestor máximo do município o controle dos atos exercidos pela comissão de licitação em nível de detalhamento minucioso a*

ponto de se exigir a conferência de todas as informações prestadas por cada um dos licitantes – registros em cartórios, datas de certidões etc.

23. De toda forma, os indícios de fraudes às licitações e os saques da conta corrente específica justificam ressaltar as contas do recorrente.

### **III – Da prescrição (Lei 9.873/1999)**

24. Às peças 76 e 77, o recorrente apresenta elementos adicionais de defesa que consistem na solicitação para aplicação da prescrição quinquenal (Lei 9.873/1999) aos processos de controle externo, segundo o entendimento do STF perfilhado no Tema 899 e no julgamento do MS 38.058/DF.

25. Para efeito de análise do caso concreto, segundo a ótica da Lei 9.873/1999, em uma relação jurídica convencional, sujeita a prestação de contas, o termo inicial corresponde à data da entrega da prestação de contas. As contas foram prestadas em 20/11/2006 (peça 1, p. 37); logo, sob o ponto de vista legal, esse seria o marco inicial para contagem do prazo prescricional.

26. A seguir, enumero as causas interruptivas do curso prescricional, nos termos dispostos no art. 2º da Lei 9.873/1999, no que se destacam atos inequívocos de apuração (inciso II), notificações do recorrente (inciso I) e prolação de acórdão condenatório sujeito a recurso (inciso III):

<b>Documentos</b>	<b>Datas</b>	<b>Localização nos autos</b>
Nota técnica de Reanálise 464/2008;	8/10/2008	peça 1, pp. 41-46
Ofício 212/2008/DGI/SE/MTur - notificação do ex-alcaide para a apresentação de documentação complementar	24/12/2008	peça 1, pp. 47-48
Ofício 001/05-05-2009 - resposta do município;	7/5/2009	peça 1, pp. 49
Nota de reanálise 413/2009, Ofício 1407/2010/DGI/SE/MTur, e Nota Técnica de Reanálise 341/2010 - aprovação das contas;	12/7/2010	peça 1, pp. 59-63
Ofício 25288/2013/DCOPE/DC/SFC/CGU-PR - CGU encaminha ao MTur relatório de auditoria a respeito de fiscalização solicitada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que analisou irregularidades na aplicação de recursos federais no Município de Guaraciaba do Norte/CE;	26/8/2013	peça 1, pp. 65-90
Ofício 3873/2013/CGCV/DGI/SE/MTur – notificação de Egberto Martins Faria e da Prefeitura de Guaraciaba do Norte/CE quanto ao resultado da reanálise das contas;	18/9/2013	peça 1, pp. 91-100
Ofício 138/2013-GABPREF – resposta do município;	15/10/2013	peça 1, pp. 101-103
Despacho 356/2014 – suspensão do cadastro da inadimplência efetiva do município pelo MTur	27/5/2014	peça 1, p. 109
Relatório do Tomador de Contas – TCE	20/4/2015	peça 1, pp. 102-133
Ofício 144/2015/CTCE/SPOA/SE/MTur - MTur encaminha o processo à CGU	20/4/2015	peça 1, p. 145
Relatório CGU 1069/2015	1/6/2015	peça 1, pp. 161-166
Autuação da TCE no âmbito do TCU	10/8/2015	capa
Citação de Egberto Martins Farias por edital	26/8/2016	peça 20
Acórdão 1870/2018 – TCU – 2ª Câmara, prolação do acórdão condenatório sujeito a recurso	27/3/2018	peça 26

27. Segundo as causas interruptivas destacadas acima, não se operaram os efeitos do prazo geral quinquenal previsto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999. Igualmente, não há que se ventilar a hipótese de prescrição intercorrente, visto que não houve paralisação processual por período superior a três anos (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999).

28. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, proponho que este Tribunal conheça do presente recurso e, no mérito, dê-lhe provimento, de modo a julgar regulares com ressalvas as contas do recorrente, concedendo-lhe quitação, em atenção ao disposto nos arts. 16, inciso II e 18 da Lei 8.443/1992.”

9. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

*“Concordamos inteiramente com a análise de mérito realizada pelo Secretário da SERUR no pronunciamento que integra a peça 80, pronunciamento este que, ao final, concluiu pelo provimento do recurso, com o conseqüente julgamento pela regularidade com ressalva das contas do recorrente.*

*Contudo, no que se refere à prescrição, entendemos que o exame realizado carece de ajuste, senão vejamos.*

*Em nossos pareceres, vimos defendendo que a análise da prescrição deve se dar segundo a disciplina estabelecida pela Lei 9.873/1999. A nosso sentir, o entendimento presente em diversos julgados do STF não comporta dúvida quanto à aplicação da linha sedimentada pelo RE 636.886 no tocante à sujeição dos processos de controle aos ditames da Lei 9.873/1999. Esse foi também o entendimento adotado pelo Titular da Unidade Técnica.*

*Porém, ao observar as causas interruptivas do curso prescricional que foram relacionadas pelo Secretário no item 26 (peça 80, p. 6-7), verificamos que, entre a expedição do Ofício 1407/2010/DGI/SE/MTur, que encaminhou a Nota Técnica de Reanálise 341/2010 (12/7/2010, peça 1, p. 59-63), e a remessa do Ofício 25288/2013/DCOPE/DC/SFC/CGU-PR, que encaminhou relatório de fiscalização (26/8/2013, peça 1, p. 65-90), o processo permaneceu paralisado por tempo superior a 3 anos. Esse fato, não observado pela Unidade Técnica, caracterizaria, a nosso ver, a ocorrência da prescrição intercorrente prevista no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/1999.*

*Vale destacar que a Coordenação Geral de Convênios do Ministério do Turismo, ao digitalizar o processo administrativo original e remetê-lo ao Tribunal, deixou de encaminhar algumas folhas do processo. Com efeito, a observação atenta da numeração original dos documentos que foram mencionados no parágrafo anterior revela que, entre eles, faltam as folhas 771 a 778 do processo original. Esse fato reforça a necessidade de que as unidades jurisdicionadas passem a remeter ao Tribunal os processos de forma completa, a fim de não prejudicar o exame da prescrição que mais recentemente passou a ser realizado no âmbito do Tribunal.*

*Feitas essas considerações, e com vênias por dissentir em parte da Unidade Técnica, manifestamo-nos por que seja reconhecida a ocorrência da prescrição intercorrente prevista no §1º do artigo 1º da Lei 9.873/1999 e, em consequência, seja o processo arquivado, por ausência de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do artigo 212 do RI/TCU, haja vista que, por se tratar de TCE – modalidade de processo que tem finalidade específica e objeto delimitado –, a prescrição alcança a totalidade do processo.*

*Alternativamente, caso a incidência da prescrição não seja reconhecida pelo Tribunal, manifestamo-nos por que seja dado provimento ao recurso, julgando-se regulares com ressalva as contas do recorrente, conforme sugerido pelo Titular da SERUR no pronunciamento que integra a peça 80.”*

É o relatório.