

TC: 002.236/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Araguacema/TO

Responsável: José Américo Carneiro (CPF: 031.112.531-04), ex-prefeito (gestão 2005-2008)

Procurador: Nara Radiana Rodrigues da Silva Castro - OAB/TO 3454 – e outro

Proposta: Mérito. Rejeição das alegações. Contas irregulares. Débito e multa.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. **José Américo Carneiro** (CPF: 031.112.531-04), ex-prefeito de Araguacema/TO (gestão 2005-2008), em razão da impugnação integral das despesas, decorrente de irregularidade na execução física e financeira do Convênio 826/2008 – SIAFI 631702 (peça 1, p. 51-83), celebrado com a Prefeitura Municipal de Araguacema/TO, tendo por objeto apoiar a implementação do projeto intitulado "Temporada de Praia 2008", com vigência estipulada para o período de 25/06/2008 a 09/11/2008, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 15-23).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para a implementação do objeto pactuado foram de R\$ 100.000,00 (Concedente), repassados em 03/09/2008, por meio da ordem bancária 2008OB901021 (peça 1, p. 89), e R\$ 5.000,00 (Conveniente), a título de contrapartida. O ajuste previa a apresentação da prestação de contas final até 09/12/2008.

3. A Prefeitura Municipal apresentou documentos atinentes à prestação de contas (peça 1, p. 97), em 18/12/2008. As análises empreendidas pelos setores técnicos do Ministério do Turismo, explicitadas no Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 523/2009 (peça 1, p. 99-101) e na Nota Técnica de Análise 511/2010 (peça 1, p. 103-111), apontaram irregularidades nos documentos encaminhados pelo responsável, concluindo que haviam sido atendidos, em parte, os requisitos de elegibilidade do convênio, havendo necessidade de complementação dos documentos:

- encaminhamento de filmagem ou fotografia do evento, constando nome do evento e logomarca do MTur;
- envio de foto de cada show/apresentação, filmagem ou material de divulgação;
- encaminhamento de declaração do conveniente, atestando realização do evento;
- encaminhamento de declaração de autoridade local;
- encaminhamento de cópias das notas fiscais, devidamente atestadas e identificadas com o título e número do convênio;
- documentação relativa ao processo licitatório para contratação das bandas musicais: publicação do extrato do edital de publicação, ata de abertura da licitação, propostas de preços, mapa comparativo de preços, adjudicação e homologação da empresa vencedora, publicação do resultado da licitação, justificativa com embasamento legal para dispensa de licitação ou inexigibilidade;
- justificativa para o não depósito da contrapartida em conta específica, bem como, a transferência dos recursos para conta bancária diferente.

4. De acordo com a documentação constante dos autos só foi efetuada comunicação à Prefeitura Municipal, por meio do Ofício 893/2010/DGI/SE/MTur, de 13/05/2012. Em 30/12/2010, o responsável, Sr. José Américo Carneiro, apresentou os documentos descritos nas p. 183-189 da peça 1, cuja apuração resultou na Nota Técnica de Reanálise 1152/2011, de 20/04/2011 (peça 1, p. 194-205), onde o Ministério considerou que não foram atendidos os requisitos de elegibilidade do convênio supracitado, restando sua prestação de contas reprovada e determinando a devolução dos recursos federais repassados.

5. Os autos foram encaminhados para instauração de tomada de contas especial, sendo elaborado o Relatório de TCE 384/2014, de 25/08/2014 (peça 1, p. 267-273) pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, concluindo pelo dano ao Erário Federal pelo valor original de R\$ 100.000,00, sob a responsabilidade do Sr. José Américo Carneiro (CPF: 031.112.531-04), ex-prefeito de Araguacema/TO. Com o mesmo teor conclusivo, foram expedidos o Relatório de Auditoria 1.537/2014 (peça 1, p. 291-293), o Certificado de Auditoria 1.537/2014 (peça 1, p. 295), o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.537/2014 (peça 1, p. 296) e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 303).

6. No âmbito da Secex/TO, em instrução inicial destes autos (peça 4), à qual se seguiu a concordância da Diretora e do Dirigente desta Unidade Técnica (peças 5 e 6), foi proposta a citação do Sr. José Américo Carneiro (CPF: 031.112.531-04), ex-prefeito de Araguacema/TO, para que apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente a partir de 3/9/2008, até o efetivo recolhimento, em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 826/2008, celebrado com o Ministério do Turismo, cujo objeto consistia em “apoiar a implementação do projeto intitulado ‘Temporada de Praia 2008’”, uma vez que não restou comprovado onexo causal entre os recursos que foram repassados ao município e os documentos apresentados a título de prestação de contas.

7. Regularmente comunicado (peças 7 e 12), o responsável apresentou sua defesa (peça 17), por intermédio de seu representante legal (peça 8), em 10/06/2015.

8. As citadas alegações de defesa (peça 17), sem inclusão de documentação comprobatória, se prestaram a afirmar que:

- a prestação de contas foi apresentada ao Ministério do Turismo;
- o repasse dos recursos se deu após a realização do evento (03/09/2008);
- o gestor sucessor recebera vários comunicados do Ministério do Turismo, solicitando a apresentação de documentos adicionais à prestação de contas, sem manifestação de sua parte;
- pode ter havido falha procedimental, porém com execução integral do objeto do convênio;
- não haveria débito, pois não há comprovação de que o ex-gestor teria se beneficiado dos recursos financeiros;
- se demonstrado o cumprimento do convênio, não há que se falar em dano ao erário.

9. A instrução da Unidade Técnica (peça 18) verificou que a defesa apresentada não veio acompanhada de nenhum elemento comprobatório, não havendo possibilidade de aceitação mesma visto que nenhuma das constatações efetuadas fora devidamente refutada.

10. A apuração efetuada indicou a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo de Irregularidade na Execução Física e Financeira do convênio, principalmente, porque não houve nenhuma comprovação de que os recursos repassados foram utilizados na execução do objeto pactuado, não existindo, portanto, nexocausal entre os gastos e o evento que teria sido custeado pelos mesmos recursos, destacando a ocorrência de:

- falta de documentação relativa a processo licitatório para contratação das bandas musicais;
- depósito da contrapartida em conta diferente daquela exigida no instrumento convenial;
- transferência dos recursos, sem justificativa, para conta bancária diferente da conta do convênio;
- notas fiscais apresentadas sem as devidas exigências formais;
- informação de que o pagamento do fornecedor ocorreu em espécie, contrariando os dispositivos legais (caput art. 30 da IN STN 01197, Cláusula Sétima do Termo de Convênio nº 82612008).

11. Concluiu, por fim, que não foram apresentadas provas visuais que pudessem comprovar a execução do objeto, como exigido no instrumento de convênio, bem como, não se conseguiu comprovar benefício à população ou à municipalidade.

12. Diante daquelas constatações foi encaminhada proposta de:

a) julgamento pela irregularidade das contas do Sr. José Américo Carneiro, condenando-o ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 03/09/2008; e

b) aplicação ao Sr. José Américo Carneiro da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno.

13. Tais propostas receberam referendo da Diretora e do Secretário da Secex/TO, bem como, do MP/TCU (peças 19, 20 e 21, respectivamente).

14. O Ministro-Relator, em seu Despacho à peça 22, considerando que:

- a prestação de contas final, encaminhada pelo ex-prefeito em 18/12/2008, foi reprovada pelo MTur, bem como, documentação complementar, em 03/03/2011, foi considerada insuficiente para comprovar a execução das despesas glosadas, cuja notificação foi efetuada via edital;
- a Nota Técnica de Reanálise nº 1152/2011, que fundamentou a rejeição das contas, informa que a documentação complementar apresentada pelo ex-prefeito incluiria documentação utilizável para comprovação da execução do Convênio (que não consta dos presentes autos);
- a análise de mérito da unidade técnica teria sido fundamentada nas irregularidades apontadas pelo MTur nos aludidos pareceres, em razão de não ter tido a oportunidade de aferir se a documentação comprobatória;
- o responsável apresentou defesa alegando, em suma, que o objeto da avença teria sido executado, apesar do atraso significativo na remessa dos recursos federais, que só teria sido efetivado sessenta dias após a data prevista para a realização do evento;
- a impugnação da execução física da avença baseou-se na inadequação de fotografias apresentadas para comprovar a execução do objeto, que não podem substituir os documentos hábeis para esse fim, na falta de documentos relativos ao procedimento licitatório, na indicação sobre a ocorrência de pagamento em espécie, sendo que os mesmos documentos não foram juntados aos presentes autos os documentos relacionados tanto nos ofícios encaminhados pelo responsável;
- não foi realizada fiscalização **in loco** para subsidiar o parecer.

15. Determinou, por esses motivos, o retorno dos autos à unidade técnica, para que fosse promovida diligência junto ao MTur a fim de obter: (a) cópia de todos os documentos apresentados pelo convenente a título de prestação de contas ou de informações/justificativas complementares; e (b) a indicação precisa das irregularidades que motivaram a instauração da presente TCE, acompanhadas dos respectivos fundamentos legais ou regimentais; e submetesse nova proposta de mérito.

16. A determinação de diligência foi cumprida com encaminhamento do Ofício 0764/2015-Secex/TO (peça 23), respondido pelo Ministério do Turismo com os documentos juntados às peças 25 a 28.

EXAME TÉCNICO

17. No cumprimento das demanda do Relator, verificamos que a base utilizada pelo Ministério do Turismo para rejeição da prestação de contas está descrita no **Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 523/2009** (peça 1, p. 99-101), da Coordenação-Geral de Análise de Projetos.- CGAP, de 06/05/2009 e na **Nota Técnica de Análise 511/2010** (peça 1, p. 103-111, da Coordenação-Geral de Convênios - CGCV, de 10/05/2010. Por fim, a Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas - CEAPC emitiu a **Nota Técnica de Reanálise 1152/2011** (peça 28, p. 156-159), de 03/05/2011, que fez, **apenas, confirmar as irregularidades apontadas inicialmente e concluindo que a prestação de contas fora REPROVADA**, por descumprimento dos normativos, art. 20, art. 27, art. 28, inciso X, art. 30 da IN/STN 01/97, Acórdão TCU 1070/2003-Plenário, Lei 8666/1993, Termo de Convênio (Cláusulas Terceira, Quarta, Sexta e Sétima), além da Portarias Interministeriais 127/2008 e Instruções Normativas 01/2005, 03/2005, 02/2007 e 10/2007, todas da STN/MF, sendo apontadas as seguintes falhas:

- falta de documentação relativa a processo licitatório para as contratações efetuadas;
- falta de cópia de publicação do extrato dos contratos;
- falta de justificativa legal para dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- não depósito da contrapartida em conta específica;
- transferência dos recursos para conta bancária diferente da especificada no Convênio;
- falta de cópias das notas fiscais atestadas e com identificação do Convênio;
- falta de comprovação de recebimento de valores pelas empresas contratadas;
- não foram encaminhadas filmagens ou fotografias dos eventos, constando nome do evento e logomarca do MTur, bem como, material de divulgação em jornais, revistas ou anúncios em rádios e TVs;
- falta de declaração de autoridade local atestando a realização do evento.

18. Após as comunicações enviadas ao endereço oficial do responsável, Ofício 893/2010/DGI/SE/MTur, em 13/05/2010 (peça 27, p. 91), bem como, publicação do aviso no DOU (peça 27, p. 85), verificou-se que ocorreu encaminhamento de documentação complementar (peça 28, p. 110-152), em 30/12/2010, apresentando alguns documentos e alegando que houve um erro do setor financeiro na informação da conta corrente específica do convênio, por isso ocorreu a transferência do valor integral do recurso federal para outra conta.

19. Na análise desses documentos, trazidos aos autos após diligência ao Ministério do Turismo, temos a destacar os seguintes pontos:

- a declaração de execução do objeto apresentada para (peça 28. P.115) foi firmada pelo Presidente da Associação dos Barqueiros de Araguacema/TO que, sem desmerecimento da pessoa, não pode ser considerada autoridade, tendo em vista a

quantidade de opções de que disporia o ex-Prefeito para o cumprimento dessa obrigação;

- as notas fiscais apresentadas (peça 28, p. 116-121) estão eivadas de irregularidades, como: se encontrarem vencidas desde 02/02/2002 (existe um carimbo com uma possível renovação, que é ilegível); a empresa Francisca Pereira Cardoso-ME se encontra com o registro de “baixada” junto a Receita Federal; os atestos foram efetuados em folhas separadas, sem identificação do servidor que os efetuou, sendo impossível garantir sua legitimidade; existem indícios de que foi efetuada montagem nas autenticações das cópias; a identificação do Convênio foi incluída posteriormente, em formato completamente divergente daquele utilizado no preenchimento dos demais campos das mesmas (o que pode caracterizar fraude);
- não foram apresentados recibos dos prestadores de serviços, não se comprovando o pagamento aos mesmos;
- as cópias das folhas apresentadas não tem identificação de nenhum processo, pois, nem sequer, estão numeradas;
- a soma do total das notas fiscais não perfaz o total do valor do Convênio;
- só foi apresentada documentação de uma possível licitação (peça 28, p. 129-149) para aquisição de serviços de locação de som, palco e banheiro (R\$ 75.000,00), completamente divergente das notas fiscais apresentadas (R\$ 70.000,00 – contratação de bandas, som e palco – R\$ 15.840,00 – banheiros químicos);
- a integralidade dos recursos repassados foi transferida para conta diversa daquela designada no Termo de Convênio (peça 28, p. 122);
- não há comprovação da destinação dos pagamentos efetuados, visto que os extratos bancários (peça 28, p. 127) não demonstram o destino dos recursos que saíram das contas;
- as cópias de fotografias não contêm nenhuma identificação que possa fazer a conexão com a utilização dos recursos do Convênio.

20. Ainda no cumprimento das determinações do Relator, conferimos que as análises efetuadas no âmbito da Secex/TO, seguindo o posicionamento do Ministério do Turismo e do Controle Interno não se limitaram em considerar que não havia material visual que comprovasse o nexos causal entre os eventos e os recursos do convênio e, sim, em todas as falhas demonstradas nos itens 17 e 19 desta instrução.

21. Da análise das peças apresentadas pelo Ministério do Turismo, observamos que assistiu razão àquele Órgão ao não aprovar a execução física do Convênio, tendo em vista que não é possível afirmar que houve a realização do evento e, muito menos, que houve utilização correta dos recursos liberados.

22. As alegações apresentadas pelo **Sr. José Américo Carneiro**, que não vieram acompanhadas de nenhum elemento comprobatório, não permitem a possibilidade de sua aceitação, tendo em vista que nenhuma das constatações efetuadas, tanto nas análises do órgão repassador e do controle interno (item 17 desta instrução), como nas instruções produzidas pela Secretaria (item 10 desta instrução), como as verificações levadas a cabo no âmbito desta instrução (item 19 desta instrução) não foram, minimamente, refutadas.

23. Os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo de Irregularidade na Execução Física e Financeira do convênio, principalmente, porque não há nenhuma comprovação de que os recursos repassados foram utilizados na execução do objeto pactuado, não havendo, portanto, nexos causal entre os gastos e o evento que teria sido custeado pelos mesmos recursos.

24. Ainda, no que tange à comprovação donexo causal entre o evento e as despesas, podemos observar, conforme apontado, também, nas análises levadas a cabo pelo controle interno, que não foram apresentadas provas visuais que pudessem levar a essa conclusão, como exigido no instrumento de convênio.

25. Também não procede, em nosso entendimento, a explicação de que a utilização dos recursos teria atingido sua finalidade, tendo em vista que a documentação apresentada foi incoerente com aquela exigida do termo de convênio firmado. Assim, não há que se falar em benefício da população ou da municipalidade.

26. Por fim não há como inferir responsabilidade às empresas arroladas pelo responsável, tendo em vista que não foi apresentada documentação comprobatória de que foram pagos com os recursos do presente Convênio 826/2008 – SIAFI 631702.

27. Encontram-se na jurisprudência do TCU numerosos precedentes na esteira de entendimento, a exemplo dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 7435/2013-TCU- 1ª Câmara, 4443/2014-TCU-1ª Câmara e 997/2015-Plenário, dentre muitos outros, de que a documentação de prestação de contas não se mostra apta a comprovar que execução do objeto pactuado foi custeada com os recursos transferidos ao conveniente.

28. A mesma jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar onexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado bem ou serviço foi custeado com os recursos transferidos.

29. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como, no teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-Plenário.

30. Em resposta a consulta, este Tribunal firmou entendimento em caráter normativo sobre o assunto, expresso nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº. 1459/2012-Plenário, vazados nos seguintes termos:

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 conveniente 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).

CONCLUSÃO

31. Dessa forma, devemos concluir que as alegações de defesa apresentadas pela Sr. José Américo Carneiro, em razão da impugnação integral das despesas, decorrente de irregularidade na execução física e financeira do Convênio 826/2008 – SIAFI 631702, celebrado com a Prefeitura Municipal de Araguacema/TO, tendo por objeto apoiar a implementação do projeto intitulado "Temporada de Praia 2008", com vigência estipulada para o período de 25/6/2008 a 9/11/2008, não lograram afastar o débito imputado ao mesmo. Além disso, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por conta do citado Convênio, tendo em vista as constatações desta instrução, além daquelas falhas já apontadas na instauração da presente tomada de contas especial.

32. Verificamos, ainda, que houve violação dos normativos que regem a avença - as Portarias Interministeriais 127/2008 e 217/2006, as Instruções Normativas 01/2005, 03/2005, 02/2007 e 10/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda – além do próprio Termo de Convênio (peça 1, 51-83).

33. Assim, a nosso ver, essas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ainda, que as irregularidades devem ser enquadradas tanto por dano ao erário (por descumprimento das cláusulas conveniais), como por desvio dos recursos (por não se dar comprovação do destino dos recursos transferidos da conta corrente específica).

34. A data base para correção de eventuais pagamentos deve ser 03/09/2008, data do efetivo crédito dos recursos na conta específica do convênio.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, 210, e 214, inciso III do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. José Américo Carneiro (CPF: 031.112.531-04), ex-prefeito do Município de Araguacema/TO (gestão 2005-2008), condenando-a ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00 e fixando-lhe o prazo de 15 dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 03/09/2008, até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento dos valores já porventura satisfeitos, nos termos da legislação vigente;

b) aplicar ao Sr. José Américo Carneiro (CPF: 031.112.531-04), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, comprove perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como, do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º. do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

Secex-TO, 02 de dezembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Ricardo Eustáquio de Souza
AUFC-CE – Mat. 3459-2