

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 027.765/2014-8

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Araguaína - TO

Recorrente: Rodrigo de Andrade Mendes (858.929.201-00)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. LINDB. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

## RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório, por sua clareza e objetividade, o parecer da 2ª Diretoria da Secretaria de Recursos – Serur.

*“Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Rodrigo de Andrade Mendes (peça 170) contra o Acórdão 6076/2016 – TCU – 1ª Câmara (peça 58), mantido pelos Acórdãos 8508/2017-TCU-1ª Câmara (peça 71), 5910/2019-TCU-1ª Câmara (peça 120) e 653/2020-TCU-1ª Câmara (peça 149).*

2. *Os autos dizem respeito à tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 818/2009, celebrado com o Município de Araguaína/TO, com o objetivo de ‘incentivar o turismo, por meio do apoio à realização do evento intitulado Carnaguaiína’. O ajuste foi firmado no valor total de R\$ 345.000,00, cabendo à União R\$ 300.000,00 e R\$ 45.000,00 a título de contrapartida municipal.*

3. *A prestação de contas foi protocolada junto ao MTur, contudo, faltaram documentos essenciais para seu exame, os quais não foram apresentados pelo ex-prefeito, culminando na não aprovação do procedimento e instauração da TCE.*

4. *No âmbito deste Tribunal, foi realizada citação do Sr. Félix Barros, em razão da omissão no dever de prestar contas; contratação indevida de empresa como intermediária da banda Chiclete com Banana; contratação da empresa Aquino e Carvalho Ltda., por dispensa de licitação, para execução dos serviços de publicidade para divulgação do evento; simulação de carnaval fora de época para celebração do convênio, tendo em vista que já havia previsão de realização de show da banda Chiclete com Banana, com a cobrança de ingressos e abadás; prestação de contas do convênio sem o registro de recursos arrecadados mediante a cobrança de ingressos ou abadás para participação do show da referida banda. Também foram ouvidos em audiência os agentes do Ministério do Turismo em função da aprovação do convênio e empenho dos recursos.*

5. *As alegações de defesa do ex-prefeito não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas, o que acarretou julgamento irregular das contas, imputação de débito integral e multa pelo Acórdão 6.076/2016 – TCU – 1ª Câmara (peça 58).*

6. *No que concerne aos agentes do MTur, em especial ao Sr. Rodrigo de Andrade Mendes, ora recorrente, as razões de justificativa não foram aceitas pelo Ministro Relator, em discordância com a proposição da unidade instrutiva e do Ministério Público junto ao TCU, conforme demonstrado no voto condutor do acórdão condenatório (peça 59, itens 21-22), o que ensejou o*

*juízo irregular de suas contas e aplicação da multa capitulada no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, por meio do referido acórdão.*

7. *Contra a decisão condenatória, foram opostos embargos de declaração (peça 66), os quais foram conhecidos, porém, no mérito, rejeitados pelo Acórdão 8.508/2017 – TCU – 1ª Câmara (peça 71).*

8. *Irresignado, o recorrente interpôs recurso de reconsideração, o qual foi conhecido e no mérito teve o provimento negado, conforme Acórdão 5910/2019-TCU-1ª Câmara (peça 120). Ato contínuo, opostos embargos de declaração ao julgado em sede de recurso, os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 653/2020-TCU-1ª Câmara (peça 149).*

9. *Inconformado com desfecho do seu caso, comparece novamente aos autos o Sr. Rodrigo de Andrade Mendes interpondo recurso de revisão contra a decisão original (Acórdão 6076/2016 – TCU – 1ª Câmara), que julgou suas contas irregulares e aplicou-lhe multa juntamente com os demais servidores do MTur (Sr. Geraldo Lima Bentes e Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues), em razão da exiguidade de tempo entre os pareceres emitidos e a aprovação/liberação dos recursos do convênio no âmbito do referido ministério.*

10. *O recurso de revisão foi conhecido pela Exma. Sra. Ana Arraes (peça 183) e examinado, no mérito, por auditor desta diretoria (peça 185), que refutou, em grande parte, as alegações apresentadas pelo recorrente, mas diante da apresentação pelo recorrente de precedentes e outros levantados pelo auditor de que o Tribunal relevou a questão em situações análogas, propôs o provimento do recurso do recorrente, aproveitando inclusive aos Srs. Geraldo Lima Bentes e Marta Feitosa Lima Rodrigues, de modo a tornar sem feito os itens 9.5 e 9.8 do Acórdão 6076/2016 – TCU – 1ª Câmara, julgando regulares com ressalva as contas dos servidores do MTur.*

11. *Alinho-me as conclusões e ponderações apresentadas pelo Auditor acerca da existência de julgados do Tribunal que relevaram questões atinentes à falha decorrente da celebração intempestiva de convênio, a depender do caso concreto.*

12. *No caso específico do MTur, parece que, de fato, havia problemas de ordem sistêmica no órgão quando da celebração do Convênio 818/2009 e o volume grande de convênios celebrados na ocasião pode ter ensejado situações como destes autos. Essa constatação foi feita em situação similar e recente ao tratado no presente feito, conforme excerto do voto condutor do Acórdão 10185/2020 – TCU – Segunda Câmara:*

*‘Em relação às audiências realizadas, acompanho a análise realizada pelo Parquet, acolhendo seu parecer como razões de decidir. Por elucidativa, repiso parcialmente a sua análise por meio da transcrição a seguir:*

*(...)*

*‘11. O cerne da irregularidade imputada pelo Tribunal está no fato de que os pareceres técnico e jurídico não apresentaram ressalvas acerca da correlação temporal entre as etapas de execução física do objeto e o repasse dos recursos. Nesse sentido, haveria infringência aos arts. 42, caput, e 54, inciso II, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n.º 127/2008. Teria assim havido omissão e negligência dos pareceristas por aprovarem a celebração do ajuste tendo ciência da data do evento (12/6/2010 e 13/6/2010), quando a exiguidade do prazo não recomendaria os atos de aprovação.*

*12. Em que pese não ser recomendável autorizar qualquer convênio em cima do prazo de execução, a exegese das normas tidas por violadas não parece se referir à etapa de aprovação ou celebração dos convênios. O art. 42, caput, da Portaria n.º 127/2008 está no capítulo da norma que trata ‘da liberação dos recursos’ dos convênios. Por outro lado, o art. 54, inciso II, da Portaria encontra-se no capítulo que trata ‘do acompanhamento e da*

fiscalização'. Ambos os dispositivos estão no título da Portaria que trata 'da execução' dos convênios. [...]

13. Não há norma na referida Portaria que estabeleça prazo determinado ou mínimo para emissão de pareceres ou assinatura de convênios. Sendo assim, do ponto de vista legal, não houve descumprimento de norma pelos atos questionados. No mínimo, a capitulação legal das irregularidades foi equivocada, uma vez que as normas do parágrafo acima se aplicam à fase de execução dos convênios, cuja finalidade é assegurar que haja consistência entre as metas e fases executadas e a liberação dos recursos, compatibilizando-os com os planos e cronogramas aprovados. Os atos questionados neste processo são de etapa anterior, de aprovação técnica e jurídica e celebração do instrumento.

14. A Unidade Técnica mencionou em seus argumentos que, à época do convênio, já existia no Ministério do Turismo norma estabelecendo prazo de antecedência mínima de trinta dias entre o recebimento das propostas e a data de início da vigência do convênio. No caso, tratava-se da Portaria n.º 153/2009. No entanto, entende-se que essa norma também não se aplica ao corrente caso para caracterizar a irregularidade. Ela se refere ao prazo de apresentação das propostas, e não de celebração do ajuste. Nesse sentido, aliás, dados do Siconv demonstram que a proposta/plano de trabalho já estavam cadastrados desde 15/4/2010 (peça 22, pp. 4), dois meses antes da vigência do termo.

15. Cabe lembrar que no ano de assinatura do convênio, 2010, o Ministério do Turismo ainda não tinha o conjunto de normas disciplinadoras que possui hoje, a exemplo da Portaria n.º 112/2013, depois revogada pela Portaria n.º 182/2016, que estabeleceu regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos provenientes do Ministério.

16. Nesse mesmo sentido, é importante ressaltar as conclusões a que chegou o Acórdão n.º 1.948/2017-TCU-Plenário, que tratou de monitoramento sistêmico nas deliberações dirigidas ao Ministério do Turismo com o objetivo de identificar os benefícios potenciais e efetivos da atuação do TCU. O Voto do referido acórdão afirma que desde 2010 houve a institucionalização da política pública do turismo no Ministério, com o estabelecimento de normas, procedimentos e instrumentos, definindo as prioridades e a forma de alcançá-las, de modo que foram verificados avanços notáveis na gestão interna do órgão. Assim, era de se esperar que na época do convênio ora analisado as regras e procedimentos hoje vigentes, de maior rigor e controle, não fossem adotados ou praticados.

17. À exceção dessa observação relativa à data próxima da vigência do convênio em que aprovados os pareceres, os demais aspectos técnicos e jurídico-formais do ajuste aparentavam estar todos em ordem. Existia um plano de trabalho com justificativa do objeto, valores, metas, etapas e fases, cronograma de desembolso e plano de aplicação detalhado (peça 2, pp. 7-17), a embasar o parecer técnico. Do mesmo modo, o parecer jurídico analisou a minuta proposta à luz da legislação sem encontrar falhas ou erros que desautorizassem a aprovação. Seria desproporcional multar os pareceristas por não alertarem sobre o início da vigência do ajuste quando não havia norma expressa proibitiva e o plano de trabalho continha todas as informações necessárias.

18. Ao Senhor Carlos Alberto da Silva, chamado em audiência por assinar o convênio na condição de Secretário Nacional, estende-se as mesmas conclusões acerca dos pareceristas. Não havia norma, conforme já comentado, que proibisse a celebração do termo no dia da realização do evento. Ademais, o responsável emitiu seu ato baseado em pareceres autorizadores. Não é possível afirmar, como faz a Unidade Técnica, que os repasses federais seriam meros reembolsos de despesas, ou que haveria dúvida sobre a necessidade de aporte federal tendo em vista que o evento já estava para ser realizado e o pagamento só foi feito

posteriormente. Não se olvide que a festa ocorreu em apenas dois dias, sendo natural que em casos do tipo a liquidação e pagamento das despesas ocorra um tempo após a festividade. A Secex-PR inclusive reconhece que o ex-Secretário agiu corretamente ao transferir os recursos (ordem bancária de 22/11/2010) dentro do prazo de validade do instrumento.

19. Por fim, cabe citar o art. 22, caput, da Lei n.º 13.655/2018, que introduziu no ordenamento disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diz o dispositivo que ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’. Em seu § 1.º, consta também que ‘em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’.

20. Parece razoável supor que, diante das circunstâncias em que os gestores se encontravam no ano de 2010, quando centenas de convênios eram aprovados e assinados pelo Ministério do Turismo sem o controle e as normas que hoje fazem parte da realidade administrativa do órgão, ocorressem dificuldades práticas limitantes e condicionantes da ação dos agentes. Portanto, o art. 22 da nova lei de interpretação e aplicação do direito público é um fator a mais que milita a favor da exclusão da responsabilidade dos responsáveis.’

Assim, apesar dos precedentes deste Tribunal que responsabilizaram os servidores dos órgãos concedentes por fragilidades na assinatura, **a jurisprudência mais recente aponta no sentido de que havia uma falha sistêmica vivenciada pelo órgão à época do convênio em questão.**

O ponto de virada desse entendimento foi o Acórdão 1.948/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o qual promoveu um realinhamento jurisprudencial na direção de se buscar a efetividade da política de transferência de recursos aos eventos patrocinados pela pasta do Turismo a partir daquele momento.

Nesse sentido estão os Acórdãos 8.786/2017, 8.787/2017 e 5.834/2018, todos da 1ª Câmara e da relatoria do Ministro Bruno Dantas. **Há, ainda, acórdãos que reconheceram essa situação sobre os gestores do Mtur que têm sua conduta em exame, a exemplo do Acórdão 1526/2018-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio e do Acórdão 834/2019 - TCU- 2ª Câmara, da lavra da Ministra Ana Arraes.**

No caso em exame, **não existia norma específica à época, vedando a aprovação do convênio nas datas analisadas, e os dados do Siconv demonstram que a proposta e o plano de trabalho já estavam cadastrados desde 15/4/2010, dois meses antes da vigência do termo, cumprindo-se o prazo de antecedência mínima de trinta dias entre o recebimento das propostas e a data de início da vigência do convênio, na forma da Portaria 153/2009, que regia a celebração dos convênios à época. Assim, sob o aspecto da legalidade estrita, não houve infringência da norma.** (destacamos e sublinhamos)’

13. O convênio apreciado pelo Acórdão 10185/2020 – TCU – Segunda Câmara é do ano de 2010 e o destes autos é de 2009, sendo que o arcabouço normativo e o contexto em que ambos foram firmados é o mesmo, razão pela qual não se vê óbice na aplicação deste mesmo entendimento ao caso concreto deste feito.

Ante o exposto, submetem-se aos autos à consideração superior, anuindo a proposta apresentada pelo auditor que examinou o recurso de revisão do Sr. Rodrigo de Andrade Mendes (peça 185).”

2. A proposta do auditor a que se refere o diretor foi a seguinte:

*“a) conhecer do recurso interposto pelo Sr. Rodrigo de Andrade Mendes e, no mérito, dar-lhe provimento, tornando sem efeito a multa objeto do item 9.5, bem como o disposto no item 9.8, que estende a apenação aos Srs. Geraldo Lima Bentes e Marta Feitosa Lima Rodrigues, consoante disposição insita no art. 281 do RI/TCU;*

*a.1) julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Rodrigo de Andrade Mendes, Geraldo Lima Bentes e da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues;*

*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.”*

3. Anuindo com o provimento do recurso, o titular da Serur sugere, todavia, que os beneficiados sejam excluídos da relação processual, pois *“os agentes do Ministério do Turismo não atuaram na gestão dos recursos federais correspondentes ao convênio referido”*. Enfatiza, ademais, que não se operou a prescrição em relação aos fatos examinados nestes autos.

4. O Ministério Público também concorda com o provimento do recurso e, divergindo do dirigente da unidade técnica, ressalta que as contas devem ser apreciadas, pois, *“o objeto de análise da TCE são as irregularidades atinentes ao Convênio 818/2009, podendo a discussão alcançar os gestores do concedente para que se apure a existência de fraude ou falha grave na aprovação da avença e na liberação dos recursos.”*

É o relatório.