



**TC 002.806/2014-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (CNPJ 03.357.319/0001-67)

**Responsáveis:** Moisés de Aguiar (CPF 087.202.314-15), Paulo Roberto Messias Strack (CPF 192.487.929-87), Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (CNPJ 03.357.319/0001-67)

**Advogado:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial (TCE), instaurada pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), contra o Sr. Moisés de Aguiar, Diretor-Geral do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (Instituto Xingó), à época, em virtude da impugnação parcial de despesas realizadas durante a execução do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), celebrado com o referido instituto, tendo por objeto a implantação do projeto de desenvolvimento de atividades turísticas na região dos lagos do Rio São Francisco, abrangendo 29 municípios.

## HISTÓRICO

2. Na instrução anterior (peça 7), examinou-se a prestação de contas do Convênio 141/2000 firmado em 24/10/2000 entre o Instituto Xingó, por meio do seu Diretor-Geral, o Sr. Moisés de Aguiar, e a Embratur; sendo destinados R\$ 150.000,00 pelo concedente dos recursos e R\$ 15.000,00, de contrapartida. O ajuste vigeu até 23/7/2001

2.1 A Embratur, ao examinar a prestação de contas sob o aspecto técnico, concluiu pelo atingimento do objeto do convênio. Sob o aspecto financeiro, todavia, concluiu pela necessidade de devolução da quantia de R\$ 20.115,72, referente a despesas não comprovadas, bem como a pagamentos efetuados fora da vigência do ajuste.

2.2 Em 26/4/2007, a Embratur promoveu reanálise da prestação de contas final do Instituto Xingó, que concluiu que o valor a ser restituído seria de R\$ 13.781,85.

2.3 O Instituto Xingó, por sua vez, justificou que seria impossível atender as solicitações da Embratur, uma vez que já havia decorrido mais de cinco anos da entrega da documentação sem qualquer manifestação do órgão concedente.

2.4 Em 30/11/2007, a Embratur, face à omissão na prestação de informações complementares para justificação das contas, resolveu que seria necessário instaurar a tomada de contas especial no valor de R\$ 150.000,00, abatendo-se o valor devolvido de R\$ 13.081,63 ocorrido em 4/10/2001.

2.5 Após algumas tratativas sem sucesso entre a Embratur e o Instituto Xingó, em 27/11/2008 elaborou-se o Relatório de Tomada de Contas Especial, que constatou que o convênio apresentou imperfeições desde a sua origem, tais como: (i) plano de trabalho pouco esclarecedor, apresentando genericamente metas e etapas/fases, bem como não detalha convenientemente as despesas; (ii) parecer técnico inicial não dirimiu obscuridades do convênio; (iii) prestação de contas



foi apresentada intempestivamente; (iv) indicação de interferência da Gepron/Embratur na execução do convênio; (v) orçamentos de serviços direcionados para a Embratur; (vi) serviços executados por empresas do Distrito Federal; (vii) apesar de o parecer técnico concluir que o objeto fora atingido, documentação apresentada contraria aquela análise, quando demonstra a inexecução de 33,3% da meta um, 46,7% da meta dois; 83,3% da meta três e 100,0% da meta cinco; (viii) mora na análise da prestação de contas; (ix) desfazimento intempestivo da documentação fiscal do convênio; dentre outras equívocos.

2.6 Em 30/1/2012, a Controladoria-Geral da União devolveu o processo de TCE instaurado pela Embratur por entender que a existência de impropriedades na prestação de contas não configura inequivocamente a ocorrência de dano ao erário, em especial se restar comprovado o cumprimento do objeto pactuado. Nesse sentido, recomendou que o concedente reavaliasse o motivo da instauração do processo de contas pelo valor total, uma vez que os relatos não demonstravam que todas as despesas foram indevidas ou irregulares.

2.7 A Embratur procedeu ao reexame da Prestação de Contas final do Convênio 141/2000, e concluir por:

- a) aprovar parte da prestação de contas;
- b) impugnar o montante de R\$ 73.253,85, nos seguintes termos: (i) R\$ 24.821,65, referente a não comprovação da execução de 18 oficinas previstas na Meta 2 do Plano de Trabalho, que previa a realização de trinta; (ii) R\$ 48.377,00, referente a não comprovação da execução da Meta 4 –pesquisa, diagnóstico do trecho AJU/Xingó para identificar pontos de apoio no percurso; (iii) R\$ 55,20, referente à cobertura irregular com recursos do convênio para pagamento de despesas bancárias com Plano Ouro e Taxas;
- c) impugnar o montante de R\$ 16.295,57, sendo: (i) R\$ 15.000,00, não comprovada a aplicação do valor da contrapartida; e (ii) R\$ 1.295,57, valor de rendimento de aplicação financeira não utilizado na execução do convênio;
- d) considerar a devolução do valor de R\$ 13.081,63, ocorrida em 4/10/2001.

2.8 O Controle Interno, por meio do Relatório de Auditoria 1440/2013 apresentou os resultados acerca do exame efetuado no referido processo de TCE:

- a) o valor da contrapartida de R\$ 15.000,00 incluído na composição do débito deveria ser revisto, devendo ser considerado na proporção pactuada de 9,091% sobre o montante dos recursos efetivamente utilizados no objeto e aprovados, ou seja, sobre o valor de R\$ 76.746,15, obtendo-se assim o valor de R\$ 6.976,99;
- b) não recomendou a inclusão dos rendimentos da aplicação financeira, de R\$ 1.295,57, uma vez que não restou demonstrado o período e o valor das correções, bem como que os valores impugnados do conveniente estavam sendo considerados desde a transferência dos recursos para a conta específica do convênio.

3. Após examinar as informações constantes do Relatório de Tomada de Contas Especial da Embratur (peça 4, p. 276-292) e do Relatório de Auditoria 1440/2013 da CGU-PR (peça 5, p. 52-58), esta unidade técnica concluiu pela necessidade de realização de citação solidária do Sr. Moisés de Aguiar, responsável pela execução do Convênio 141/2000 (Siafi 401508) e o Instituto Xingó, pelas seguintes irregularidades:

- a) não comprovação da execução parcial da Meta 2, referente a não realização de dezoito oficinas para o turismo, previstas no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, no valor de R\$ 24.821,65;
- b) não comprovação da execução da Meta 4, referente à pesquisa, diagnóstico do trecho AJU/Xingó, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, no valor de R\$ 48.377,00;



c) utilização indevida de recursos do convênio para pagamento de despesas bancárias, em descumprimento ao art. 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997, pela importância de R\$ 55,20;

d) não comprovação da aplicação total dos recursos da contrapartida, em desacordo com o art. 28, § 4º, da IN STN 1/1997, no valor de R\$ 6.976,99.

3.1 Essas irregularidades resultaram no dano ao erário no montante de R\$ 80.230,84. Desse valor, abateu-se R\$ 13.081,63, referente à restituição efetuada pelo conveniente em 4/10/2011, comprovada por meio de depósito, resultante no montante de R\$ 67.149,21.

3.2 Além da mencionada citação solidária, propôs-se a realização de audiência para o Sr. Paulo Roberto Messias Strack, responsável pela Central de Convênios, à época, pela morosidade no acompanhamento da prestação de contas do ajuste firmado com o Instituto Xingó.

3.3 Ao final do exame, encaminhou-se a seguinte proposta de encaminhamento:

a) **citar** o Sr. Moisés de Aguiar, solidariamente com o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) o valor histórico de R\$ 67.149,21, em decorrência da não comprovação parcial da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos por força do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), firmado entre a Embratur e a referida entidade, em virtude da constatação de irregularidades consignadas no Relatório de Tomada de Contas Especial da Embratur e no Relatório de Auditoria 1440/2013 da Controladoria-Geral da União, conforme discriminado no item 3 acima;

b) **ouvir em audiência** o Sr. Paulo Roberto Messias Strack, responsável pela Central de Convênios, à época, para apresentar razões de justificativa para o fato de apenas ter sido iniciado o exame da prestação de contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508) em 3/6/2005, apesar de as contas terem sido apresentadas pelo conveniente em 4/10/2001.

4. O Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó foi comunicado da citação, inicialmente, por meio do Ofício 0891/2014-TCU/Secex-SE, de 25/7/2014 (peça 10). Diante da ausência de ciência para esse expediente (peça 16), bem como do insucesso em localizar novo endereço para refazer a citação, resolveu-se, por despacho (peça 20), expedir edital para dar ciência ao Instituto Xingó da citação. Nesse sentido, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), de 9/10/2014 (peça 27), o Edital 0029/2014-TCU/Secex-SE.

4.1 Apesar disso, o Instituto Xingó não se manifestou nos autos, preferindo permanecer silente.

5. O Sr. Moisés de Aguiar foi comunicado da citação, mediante o Ofício 0892/2014-TCU/Secex-SE, de 25/7/2014 (peça 11), tendo ocorrido a ciência desse expediente em 11/8/2014, conforme Aviso de recebimento constante da peça 14.

5.1 Em 28/8/2014, foram juntadas a estes autos as alegações de defesa do Sr. Moisés de Aguiar, que faz parte da peça 17, que serão examinadas adiante.

6. O Sr. Paulo Roberto Messias Strack foi comunicado da audiência, por meio do Ofício 0893/2014-TCU/Secex-SE, de 25/7/2014 (peça 12), sendo a ciência desse documento obtida em 31/7/2014, conforme Aviso de Recebimento em anexo (peça 13). Esse responsável juntou aos autos sua resposta para a audiência, que consta da peça 15, que será adiante, também, examinada.

## EXAME TÉCNICO

### Citação do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó

7. O Edital 0029/2014-TCU/Secex-SE trouxe, em síntese, as seguintes informações:



a) fica o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó (CNPJ 03.357.319/0001-67) citado, solidariamente com o Sr. Moisés de Aguiar (CPF 087.202.314-15), para apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências descritas a seguir e/ou recolher aos cofres do Instituto Brasileiro de Turismo os valores históricos atualizados monetariamente desde as respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento (art. 12, II, Lei 8.443/1992), abatendo-se montante eventualmente ressarcido, na forma da legislação em vigor. Valor total atualizado monetariamente até 7/10/2014: R\$ 161.537,31;

Irregularidade	Valor Histórico (R\$)	Data da Ocorrência
Não comprovação da execução parcial da Meta 2, referente a não realização de 18 oficinas para o turismo, previstas no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997 (parágrafo 16, retro).	24.821,65	22/11/2000
Não comprovação da execução da Meta 4, referente à pesquisa, diagnóstico do trecho AJU/Xingó, prevista no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997 (parágrafo 17, retro).	48.377,00	22/11/2000
Utilização indevida de recursos do convênio para pagamento de despesas bancárias, em descumprimento ao art. 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997 (parágrafo 18, retro).	55,20	22/11/2000
Não comprovação da aplicação dos recursos da contrapartida, em desacordo com o art. 28, § 4º, da IN STN 1/1997 (parágrafo 19, retro).	6.976,99	21/12/2000
Saldo de convênio restituído (parágrafo 8, retro)	(13.081,63)	4/10/2001
<b>Total</b>	<b>67.149,21</b>	

b) o débito decorre da não comprovação parcial da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos por força do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), firmado entre a Embratur e a referida entidade, tendo em vista as irregularidades consignadas no Relatório de Tomada de Contas Especial da Embratur e no Relatório de Auditoria 1440/2013 da Controladoria-Geral da União;

c) a rejeição das alegações de defesa poderá ensejar: a) julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a condenação ao pagamento dos débitos atualizados e acrescidos de juros de mora (art. 19, Lei 8.443/1992). Valor total atualizado e acrescido dos juros de mora até 7/10/2014: R\$ 410.425,77; b) imputação de multa (arts. 57 e 58, Lei 8.443/1992); c) julgamento pela irregularidade das contas anuais do responsável ora citado, caso figure do rol de responsáveis de processo de contas anuais (art. 15, Lei 8.443/1992), d) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, por período de cinco a oito anos (art. 60, Lei 8.443/1992);

d) não havendo manifestação no prazo, o processo terá prosseguimento, caracterizando-se a revelia (art. 12, § 3º, Lei 8.443/1992).

### **Nossa Análise**

8. Não houve manifestação do Instituto Xingó nos autos até o momento desta instrução processual, ou seja, a entidade não contestou a citação publicada no DOU, por meio do Edital 0029/2014.

9. Por força do art. 70, parágrafo único, da CF, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.



9.1 Com base nesse dispositivo, pode-se afirmar que a pessoa jurídica de direito privado, que se vincula com o poder público, mediante instrumento jurídico próprio, a exemplo do que se verifica nos convênios, responde pelos compromissos pactuados, sobretudo pelo dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que recebeu para a consecução de atividade de interesse social.

9.2 Com o aperfeiçoamento do vínculo convenial, a entidade privada formalmente se obriga a gerir e a dar conta dos recursos públicos que recebeu. Assim o é porque com a celebração da avença, a entidade privada, independentemente de quais sejam seus administradores de momento, ou de quais vierem a ser no futuro, compromete-se a comprovar, mediante prestação de contas junto à autoridade competente, a regular aplicação daqueles recursos.

9.3 Cabe observar que é pacífico nesta Corte de Contas que, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal, com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano (Acórdãos 555/2008 - TCU – 1ª Câmara, 779/2008 - TCU – 2ª Câmara, 1.177/2007 - TCU – 1ª Câmara, 1.430/2008 - TCU – 1ª Câmara, 2.011/2007- TCU - Plenário, 2.658/2007 - TCU – 1ª Câmara e 2.079/2007 - TCU – 2ª Câmara).

10. Após o término do prazo regimental fixado, como o Instituto Xingó não apresentou alegações de defesa nem efetuou o recolhimento do débito que lhe fora imputado, impõe-se que seja considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, uma vez que as irregularidades descritas no Edital de Citação 0029/2014-TCU/Secex-SE não foram elididas.

10.1 Para aplicação da revelia, no entanto, deve, ainda, ser considerado os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel, se for o caso, pois a revelia não implica, por si só, a condenação do responsável revel, por não estar afastada a obrigatoriedade da análise das provas existentes no processo, em homenagem ao princípio da verdade material, presente nos processos no âmbito desta Corte de Contas. Ademais, no caso de solidariedade, a defesa de um responsável poderá aproveitar aos demais conforme as circunstâncias.

10.2 Ao não apresentar sua defesa, o Instituto Xingó deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

10.3 Por outro lado, as alegações de defesa do Sr. Moisés de Aguiar, responsável solidário com o Instituto Xingó, poderiam ser aproveitadas em defesa do Instituto. No entanto, foram rejeitadas integralmente, importando na proposta de julgamento irregular das suas contas, com condenação ao pagamento do débito referenciado no Ofício 0892/2014-TCU/Secex-SE, bem como de multa individual proporcional ao dano ao erário, conforme exame do item 14 abaixo. Assim, não haverá benefício de defesa para o Instituto Xingó.

11. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé na conduta do jurisdicionado, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, visto que não se manifestou nos autos acerca das irregularidades que lhes foram imputadas. Nesse contexto, cabe então ao TCU proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

11.1 Caso o Instituto tivesse apresentado alegações de defesa, seria o caso de, diante da impossibilidade de aferição da boa-fé de pessoa jurídica, aplicar-se a sistemática prevista no art. 202, § 3º, do Regimento Interno, a fim de se conceder novo e improrrogável prazo para a quitação



do débito, especificado no edital de citação, atualizado monetariamente até o efetivo recolhimento, nos termos do artigo 12, § 1º, da Lei 8.443/92.

11.2 No entanto, no presente caso, diante da revelia do Instituto, e da consequente não demonstração da correta aplicação dos recursos públicos, as contas da entidade merecem, desde logo, serem julgadas irregulares. Ademais a entidade deve ser condenada a recolher aos cofres do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) o valor que lhe foi imputado no Edital de Citação 0029/2014-TCU/Secex-SE, bem como deve ser apenada pela multa proporcional individual do art. 57 da Lei 8.443/1992.

### **Citação do Sr. Moisés de Aguiar, Diretor-Geral do Instituto Xingó, à época dos fatos**

12. O responsável foi comunicado da citação, por meio do Ofício 0892/2014-TCU/Secex-SE (peça 11), nos seguintes termos:

a) fica Vossa Senhoria citado, solidariamente com o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (CNPJ 03.357.319/0001-67), para apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências descritas a seguir e/ou recolher aos cofres da entidade credora, os valores históricos atualizados monetariamente desde as respectivas datas de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor. O valor total das dívidas atualizadas monetariamente até 25/7/2014 corresponde a R\$ 161.125,79.

b) O débito é decorrente da não comprovação parcial da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos por força do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), firmado entre a Embratur e a referida entidade, tendo em vista as seguintes irregularidades, consignadas no Relatório de Tomada de Contas Especial da Embratur e no Relatório de Auditoria 1440/2013 da Controladoria-Geral da União.

<b>Irregularidade</b>	<b>Valor Histórico (R\$)</b>	<b>Data da Ocorrência</b>
Não comprovação da execução parcial da Meta 2, referente a não realização de 18 oficinas para o turismo, previstas no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997 (parágrafo 16, retro).	24.821,65	22/11/2000
Não comprovação da execução da Meta 4, referente à pesquisa, diagnóstico do trecho AJU/Xingó, prevista no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997 (parágrafo 17, retro).	48.377,00	22/11/2000
Utilização indevida de recursos do convênio para pagamento de despesas bancárias, em descumprimento ao art. 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997 (parágrafo 18, retro).	55,20	22/11/2000
Não comprovação da aplicação dos recursos da contrapartida, em desacordo com o art. 28, § 4º, da IN STN 1/1997 (parágrafo 19, retro).	6.976,99	21/12/2000
Saldo de convênio restituído (parágrafo 8, retro)	(13.081,63)	4/10/2001
<b>Total</b>	<b>67.149,21</b>	

c) a rejeição das alegações de defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento dos débitos, os quais serão atualizados monetariamente, desde as respectivas datas de ocorrência, acrescidos dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. O valor total das dívidas atualizadas monetariamente e



acrescidas dos juros de mora até 25/7/2014 corresponde a R\$ 405.720,65;

d) no caso de não apresentação de resposta no prazo estabelecido, o processo terá prosseguimento, caracterizando-se a revelia, para todos os efeitos, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

### **Alegações de defesa**

13. O gestor apresentou as suas alegações de defesa, que constam da peça 17. O Sr. Moisés de Aguiar expôs os seus argumentos de defesa em duas partes: Dos Fatos e Do Direito.

13.1 Em relação à parte que trata “Dos Fatos”, as informações relevantes que o responsável trouxe aos autos, para a sua defesa, são no sentido de que (peça 17, p. 1-6):

a) a prestação de contas do convênio em exame ocorreu em outubro de 2001, conforme pode-se ver no Anexo I (peça 17, p. 11-13);

b) a prestação de contas foi aprovada, de acordo com informação prestada pela Embratur;

c) em maio de 2007, a Embratur comunicou a reanálise da prestação de contas do ajuste, devido a constatações de supostas impropriedades; fazendo recomendações para regularização dos fatos apontados, conforme Anexo II (peça 17, p. 14-16);

d) esse fato foi também comunicado ao Instituto Xingó, que elaborou resposta nos seguintes termos, de acordo com os Anexos III e IV (peça 17, p. 17-19):

d.1) que transcorridos cinco anos da entrega da prestação de contas, tornava-se impossível atender às solicitações decorrentes da reanálise; pois era impossível a guarda indefinidamente dos documentos;

d.2) que a obrigatoriedade do Instituto era a de manter documentos arquivados até cinco anos; conforme previsão da IN STN 1/1997;

d.3) que era impossível levantar material para atender às reivindicações, pois não se sabia se os mesmos ainda existiam no arquivo morto;

d.4) que tendo transcorrido seis anos da conclusão do projeto e prestação de contas, sem nada solicitado pelo órgão contratante, o Instituto Xingó se viu desobrigado da guarda de documentos.

e) em fevereiro de 2008, a Embratur voltou a cobrar a prestação de contas do convênio, informando sobre o registro no Siafi da inadimplência efetiva, e a instauração da tomada de contas especial;

f) em 25/2/2008, ofício da Embratur relata que as pendências constatadas ainda não tinham sido regularizadas pelo gestor do Instituto naquele momento, o Sr. Gilberto Rodrigues, conforme Anexo V (peça 17, p. 20-22);

g) a Embratur, por meio do Ofício 264/2008 da Central de Convênios, solicitou ao Instituto Xingó para comprovar que acionou judicialmente o dirigente faltoso à época, O Sr. Moisés de Aguiar (peça 17, p. 23);

h) em resposta, em 17/3/2008, o Instituto Xingó, por meio do Ofício IX-DG 015/2008, argumenta que não tinha suporte legal para acionar o Diretor-Geral à época, pois o mesmo ainda não tinha tido oportunidade de defesa na TCE; que, após a conclusão da TCE, sendo confirmadas as impropriedades indicadas, tomaria as medidas judiciais cabíveis (peça 17, p. 23);

i) somente foi procurado pelo Instituto Xingó para debater o assunto, após a emissão do Ofício IX-DG 015/2008, fato que o motivou a encaminhar expediente à Embratur com amplo relato acerca do convênio em apreço e seus desdobramentos, conforme Anexo VII (peça 17, p. 24-26).

j) em resposta a esse expediente, a Embratur informou que as justificativas apresentadas não tinham sido acatadas, sendo necessário o encaminhamento de documentos para sanear as pendências verificadas no Convênio 141/2000 – Siafi 401508 (peça 17, p. 5);



k) vale ressaltar mais uma vez que a Embratur já tinha sido comunicada pelo Instituto que era impossível ter a documentação.

13.2 Quanto à parte que trata “Do Direito”, os argumentos relevantes trazidos aos autos pelo responsável, para a sua defesa, são no sentido de que (peça 17, p. 6-10):

a) não dispõe dos documentos que fariam prova a seu favor, vez que a guarda e manutenção destes foram de exclusiva responsabilidade do Instituto Xingó, fato agravado pelo decurso de tempo incorrido desde a execução do projeto;

b) há reiteradas decisões e consagrada doutrina no sentido de que é nula de pleno direito a imputação de responsabilidade, quando, pelo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos sem nenhuma citação ou intimação ao jurisdicionado, se dificulta a obtenção de documentação comprobatória por parte do responsável, inviabilizando a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos;

c) não seria possível a condenação de qualquer gestor por omissão após mais de uma década da ocorrência dos fatos;

d) considerando a ausência de análise técnica preliminar e de citação válida ou a prática de outro ato interruptivo da prescrição e, ainda, a constatação de que os atos de gestão em questão foram praticados há mais de dez, há de se aplicar o instituto da prescrição e conseqüente extinção do processo, com resolução de mérito, com fundamento do disposto no § 7º, artigo 76, da Constituição Federal e no inciso IV, artigo 269, do Código de Processo Civil;

e) após o transcurso de vários anos, além da ineficácia de uma análise puramente formal, torna-se difícil e onerosa, senão impossível, a apresentação de defesa ou documentos que em tese formariam o arcabouço de provas, não só por parte do jurisdicionado, mas também para a formação do convencimento de eventuais falhas pelos próprios órgãos fiscalizadores;

f) o Acórdão 1.727/2003-1ª Câmara deste Tribunal se apoia na regra geral dos prazos prescricionais disciplinada em norma de direito privado presente no art. 205 do novo código civil;

g) cita a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/92), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de prática de irregularidades e enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, regulamentando o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, adota a prescrição quinquenal. No seu art. 23, inciso I, estabelece que as ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.

13.3 Por fim, o gestor requer a improcedência da cobrança no ofício de citação, bem como o arquivamento do processo.

### **Nossa análise**

14. Informou o gestor que a prestação de contas do convênio em exame ocorreu em outubro de 2001, sendo aprovada pela área técnica da Embratur. Cabe aqui um reparo. Segundo informações constantes dos autos, o Parecer 24 (peça 4, p. 14-16), de 30/12/2002, concluiu pelo atingimento do objeto do convênio, ou seja, examinou o aspecto físico, e recomendou à Central de Convênios que fizesse a análise financeira.

14.1 Vê-se que naquele momento não havia a aprovação da prestação de contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), mas apenas o exame quanto ao aspecto técnico. Posteriormente, houve notificação do gestor acerca da necessidade de prestar informações complementares para sanear a prestação de contas em algumas situações (peça 4, p. 50, 174, 232, 362 e 374, respectivamente em 15/5/2007, 25/2/2008, 30/5/2008, 15/12/2012 e 7/11/2012). Em 3/6/2005, a Embratur examinou a parte financeira do ajuste, por meio do Parecer MAA 276/2005 (peça 15, p. 63-65), que concluiu pela necessidade de devolução de parte dos recursos. Em 30/8/2012, foi emitido novo parecer



(Parecer 127/2012/DCV/Da fin/Embratur), que registrou na reanálise das contas a glosa referente às Metas 2, 3 e 4, pela inexecução ou execução parcial das despesas, aprovando somente parte do ajuste (peça 4, p. 336).

14.2 Não se sustenta, assim, a alegação do responsável de que se encontrava aprovada a prestação de contas do ajuste.

15. Alegou o gestor, também, que o Instituto havia encaminhado resposta à Embratur, argumentando que havia transcorrido cinco anos da entrega da prestação de contas, tornando-se impossível atender às solicitações decorrentes da reanálise, pois era impossível a guarda indefinidamente dos documentos; que só era obrigado a manter documentos arquivados até cinco anos, conforme previsão da IN STN 1/1997. Esse argumento do gestor, também, não deve ser acolhido.

15.1 Segundo o art. 30 da IN STN 1/1997, os documentos da prestação de contas deverão ser mantidos em arquivo à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos, **contados da aprovação da prestação ou tomada de contas**, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão. Grifó nosso.

15.2 Ou seja, o gestor e o Instituto Xingó deveriam manter os documentos em boa ordem até cinco anos após o julgamento das contas da Embratur do exercício de 2000. Essas contas foram examinadas no âmbito do TC 007.423/2001-7, que teve a primeira deliberação exarada, por meio do Acórdão 2148/2008-TCU-Plenário, na sessão de 1/10/2008, julgando irregulares as contas de alguns gestores da Embratur. Posteriormente, alguns recursos foram interpostos, sendo negados.

15.3 Assim, como as contas do concedente dos recursos foram somente julgadas em 1/10/2008, o gestor tinha a obrigação de guardar os documentos até no mínimo 1/10/2013, cinco anos depois do julgamento, o que não ocorreu.

16. Alega o gestor, ainda, que não dispõe dos documentos que fariam prova a seu favor, vez que a guarda e manutenção destes foram de exclusiva responsabilidade do Instituto Xingó, fato agravado pelo decurso de tempo incorrido desde a execução do projeto.

16.1 Nesse ponto, não assiste razão ao recorrente, pois não pode se isentar da responsabilidade pela guarda e manutenção dos documentos, pois, se geriu recursos públicos, se tornou responsável pela comprovação da boa e regular aplicação deles, e, para isso, como dirigente da entidade, teria que guardar os documentos, conforme estabelece a IN STN 1/1997 – até cinco anos da aprovação da prestação de contas da concedente dos recursos.

17. Argumentou o responsável que, considerando a ausência de análise técnica preliminar e de citação válida ou a prática de outro ato interruptivo da prescrição e, ainda, a constatação de que os atos de gestão em questão foram praticados há mais de dez anos, há de se aplicar o instituto da prescrição e consequente extinção do processo, com resolução de mérito, com fundamento do disposto no § 7º, artigo 76 da Constituição Federal e no inciso IV, artigo 269, do Código de Processo Civil.

17.1 Quanto a este ponto, também, não se socorre o gestor. Primeiro, houve análise técnica preliminar do ajuste, conforme disposto no Parecer 24, de 30/12/2002, citado anteriormente. Depois, houve notificação do gestor acerca da necessidade de prestar informações complementares para sanear a prestação de contas em algumas situações (peça 4, p. 50, 174, 232, 362 e 374), fato que interrompeu a prescrição, inicialmente em 15/5/2007. Assim, não há que se falar em extinção do processo por ter ocorrido a prescrição, pois a mesma foi interrompida.

17.2 Essa situação, no entanto, não milita em favor do gestor, pois tinha o dever de guardar os documentos para comprovar a regular aplicação dos recursos, o que ainda não tinha ocorrido.

17.3 A primeira notificação que o gestor recebeu se deu em 15/5/2007 (peça 4, p. 50), um



pouco mais de seis anos da prestação de contas do convenente. No entanto, esse decurso de tempo não pode ser alegado em favor do gestor, porque ainda não haviam sido julgadas as contas da Embratur do exercício de 2000, o que só veio a ocorrer em 1/10/2008.

17.4 A demora da Embratur em examinar a parte financeira do ajuste, segundo o responsável pela Central de Convênios da Embratur, se deu porque, de 1997 a 2002, a Embratur celebrou grande volume de convênios, em torno de 1.074; com um efetivo reduzido de pessoal para o acompanhamento, o que redundou em acúmulo de processos de prestação de contas.

18. Por último, o gestor cita o Acórdão 1.727/2003-1ª Câmara deste Tribunal que se apoia na regra geral dos prazos prescricionais disciplinada em norma de direito privado presente no art. 205 do novo código civil, que estabelece que a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor; cita, ainda, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/1992), que dispõe sobre as ações destinadas a levar a efeito as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de prática de irregularidades e enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, que podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.

18.1 Face a algumas decisões divergentes no âmbito desta Corte de Contas acerca da aplicação da prescrição (quinquenal, decenal ou mesmo vintenária), criou-se incidente de uniformização acerca desse tema no âmbito do Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, nos seguintes termos: acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são **imprescritíveis**, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007. Grifo nosso.

18.2 Esse incidente de uniformização se baseou em decisão do Supremo Tribunal Federal, cuja competência precípua é a guarda da Constituição, que, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis, destacando:

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

18.3 Nesse mesmo sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

(...) "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário.

18.4 Assim, não prospera a tese defendida pelo responsável no sentido de que a pretensão de ressarcimento ao erário prescreveu.



19. No tocante à pretensão punitiva do TCU (imposição de multa), há três teses no âmbito desta Corte de Contas: i) a imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, ii) a prescrição baseada no Código Civil, iii) a prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

19.1 No entanto, a tese prevalente é a de que não se aplica aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam hipóteses diversas, a exemplo das Leis 9.873/1999 (ação punitiva no exercício do poder de polícia), 8.112/1990 (punições disciplinares), 8.429/1992 (sanções por prática de atos de improbidade) e do Decreto 20.910/32 (prescrição das dívidas passivas da Fazenda Pública). Cita-se, como exemplos, os Acórdãos 1.749/2010 e 2.580/2008, ambos do Plenário.

19.2 Destaca-se que, na ausência de prazo prescricional específico para o exercício da pretensão punitiva pela Administração, por falta de regulamentação da primeira parte do artigo 37, §5º, da Constituição Federal, o Tribunal tem aplicado o prazo de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil, tendo em conta ainda a regra de transição contida no artigo 2.028 do novo Código, que prevê a aplicação do referido prazo decenal ainda que os fatos geradores da pretensão punitiva sejam anteriores à vigência do novo Código Civil.

19.3 De qualquer modo, o Tribunal vem entendendo que, enquanto não houver uma definição, vale a prescrição decenal para a aplicação de multa, contada a partir dos fatos, mas com interrupção do prazo a cada notificação do responsável pela autoridade administrativa competente. Com efeito, no caso em exame, a vigência do convênio expirou em 23/7/2001, e a primeira notificação se deu em 15/5/2007, ou seja o responsável foi notificado pelo concedente antes da prescrição decenal. Ademais, este Tribunal tomou conhecimento desta TCE em 7/2/2014, sendo que o responsável foi citado em 11/8/2014. Ou seja, também, nesse caso não se operou a prescrição punitiva do TCU em relação à possibilidade de aplicação da multa.

20. Dessa forma, não socorre ao gestor as alegações de defesa apresentadas, o que importa no julgamento irregular das suas contas, com condenação ao pagamento do débito referenciado no Ofício 0892/2014-TCU/Secex-SE, bem como de multa individual proporcional ao dano ao erário.

#### **Audiência do Sr. Paulo Roberto Messias Strack, responsável pela Central de Convênios da Embratur, à época dos fatos**

21. O responsável foi comunicado da audiência, por meio do Ofício 0893/2014-TCU/Secex-SE (peça 12), nos seguintes termos:

- a) presente razões de justificativa quanto à ocorrência verificada no processo de Tomada de Contas Especial (TC 002.806/2014-2), que trata do Convênio 141/2000, Siafi 401508, firmado com o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, quanto ao fato de apenas ter sido iniciado o exame da prestação de contas do referido ajuste em 3/6/2005, apesar de as contas terem sido apresentadas pelo conveniente em 4/10/2001;
- b) a rejeição das razões de justificativa poderá ensejar a imputação de multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992;
- c) no caso de não apresentação de resposta no prazo estabelecido, o processo terá prosseguimento, caracterizando-se a revelia, para todos os efeitos, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

#### **Razões de Justificativa**

22. O responsável apresentou as suas razões de justificativa, por meio do Ofício 198/2014-CGFI/Divisão de Convênios, de 7/8/2014, que consta da peça 15. O Sr. Paulo Roberto Messias Strack fez esclarecimentos no sentido de que (peça 15, p. 1-4):

- a) a unidade técnica responsável pelo programa do Convênio 141/2000 (Siafi 401508) emitiu o Parecer Técnico 24, de 30/12/2002, informando que o projeto atingiu seus objetivos, e



recomendando que a Central de Convênios fizesse a avaliação financeira;

- b) assim, a primeira análise técnica do projeto foi realizada em 30/12/2002, e não em 3/6/2005 como apontada pelo TCU;
  - c) por outro lado, a análise financeira não se deu no prazo regulamentar devido a alguns entraves:
    - c.1) de 1997 a 2002, a Embratur celebrou grande volume de convênios, em torno de 1.074; com um efetivo reduzido de pessoal para o acompanhamento, o que redundou em acúmulo de processos de prestação de contas;
    - c.2) em 2003, o problema se agravou com a criação do Ministério do Turismo, pois os procedimentos relativos a convênios do ministério passaram também a ser realizadas nesta Autarquia, pois o MTur ainda não dispunha de estrutura física nem de orçamento próprio;
    - c.3) em 2004, a Embratur celebrou contrato com a empresa Moreira & Associados Auditores para examinar o passivo de prestações de contas de convênios, conforme Anexo 4 (peça 12-62);
    - d) a partir dessa contratação e com a recomposição do efetivo de servidores da Central de Convênios, foi possível realizar em 3/6/2005 o primeiro exame financeiro do convênio em apreço, de acordo com o Parecer MMA 276/2005 (peça 15, p. 63-65);
    - f) no período de 20/3/1998 a 30/6/2002, era Chefe de Serviço de Contabilidade Analítica, e tinha entre outras competências, a de emitir parecer quanto ao aspecto financeiro das prestações de contas. Contudo, de 1/7/2002 a 30/11/2004, se ausentou dos quadros da Embratur, só retornando em 4/11/2004, conforme Anexo 6 (peça 15, p. 66-69);
    - g) em 10/12/2007, foi aberto o processo de TCE em desfavor do Sr. Moisés de Aguiar, em virtude de o gestor ter apresentado prestação de contas incompleta, bem como por ter se omitido em prestar informações complementares para aferição da boa e regular aplicação dos recursos, de acordo com o Anexo 7 (peça 15, p. 70-87);
    - h) em 9/8/2013, foi emitido novo Relatório de TCE em desfavor do Sr. Moisés de Aguiar, com base em novo Parecer da Divisão de Convênios 127/2012/DCV/DAFIN/EMBRATUR, que registrou na reanálise das contas a glosa referente às metas 2, 3 e 4, pela inexecução ou execução parcial das despesas, e aprovação das contas com ressalvas, conforme Anexo 8 (peça 15, p. 91-116).
23. Conclui o gestor que a análise da prestação do Convênio 141/2000 (Siafi 401508) se iniciou em 2001, mas teve a sua conclusão da parte financeira de forma atrasada pelos motivos acima expostos, mas que, nessas fases do processo, foi dado ao conveniente o direito ao contraditório.

### **Nossa Análise**

24. As razões de justificativa apresentadas podem ser acatadas parcialmente pelas seguintes razões.

24.1 Em consulta às ações de fiscalização realizadas por este Tribunal na Embratur e no Ministério do Turismo, relativas a esse tema em exame, nota-se a existência de irregularidades no tocante à celebração, supervisão e controle dos convênios, sendo que, na maior parte dos casos, a responsabilidade dos agentes foi excluída diante da constatação de carências estruturais desses órgãos na fiscalização e no acompanhamento. No entanto, determinações foram encaminhadas no sentido do cumprimento das normas aplicáveis para melhoria dos procedimentos internos.

24.2 Nessa esteira, podem ser citadas as seguintes ações de fiscalização:

- a) TC 013.105/2009-3 – cuidou de levantamento realizado pela então 5ª Secex na área de convênios firmados pelo MTur, com objetivo de verificar a capacidade operacional, os estoques de processos de convênios e os controles internos utilizados. Foi apreciado pelo Acórdão 5.078/2009



da 2ª Câmara, no qual se determinou ao Ministério que informasse as medidas adotadas para reduzir o estoque de prestações de contas;

b) TC 022.262/2010-5 – cuidou do monitoramento do referido Acórdão 5.078/2009 - 2ª Câmara. Apreciado pelo Acórdão 7.455/2010 - 2ª Câmara, resultou na realização de determinações ao Ministério do Turismo no sentido de viabilizar a análise tempestiva das propostas de trabalho e os demais trâmites atinentes ao convênio e de evidenciar o exame da capacidade administrativa e financeira da entidade proponente para o cumprimento do ajuste. Como resultado, teve-se a criação de Grupo de Trabalho criado pela Portaria 15/2011 daquela Pasta;

c) TC 000.288/2012-8 – verificou-se a legalidade e a legitimidade dos atos praticados na celebração, execução e prestação de contas dos convênios celebrados pelo MTur naquele exercício. Pelo Acórdão 2.532/2013 - TCU - 1ª Câmara, deu-se ciência a esse Ministério sobre a irregularidade da prática de liberar recursos financeiros de convênios após a realização dos respectivos objetos, verificada em dezoito ajustes;

d) TC 028.227/2011-5 – versou sobre Auditoria de Conformidade realizada diretamente no MTur na área de convênios para o apoio a eventos, e ainda não foi apreciado. Aponta irregularidades na análise das propostas (especialmente na intermediação indevida da contratação de artistas e bandas), na execução do ajuste (falta de supervisão *in loco* em convênio com repasse de recursos superior R\$ 500.000,00) e no controle dos recursos repassados (morosidade nas análises, aprovação de prestações com graves falhas detectáveis e não adoção de providências imediatas para a instauração de Tomada de Contas Especial).

24.3 Em auditoria de conformidade para verificar a regularidade de convênios celebrados entre 1999 e 2004 (TC 014.392/2004-3), mesma época da celebração do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), em exame, um dos achados se referiu ao não pronunciamento sobre aprovação ou não da prestação de contas de convênios.

24.4 Nessa última fiscalização, foram encontrados diversos processos de convênios com prestações de contas apresentadas pelo conveniente há mais de sessenta dias sem pronunciamento conclusivo da Embratur sobre a sua aprovação e sem a declaração expressa de que os recursos tiveram boa e regular aplicação (posição outubro/2004).

24.5 Na oportunidade, propôs-se determinar à Embratur que se pronunciasse, de imediato, se ainda não o fizera, quanto à aprovação ou não das prestações de contas dos convênios mencionados na auditoria.

24.6 Ou seja, à época, era recorrente na Embratur e no Ministério do Turismo problemas relacionados à falta de tempestividade no exame das prestações de convênios. O TCU, como dito antes, aceitou as justificativas dos gestores que argumentavam carências estruturais do órgão.

25. No caso em exame, o gestor apresentou razões de justificativa que podem ser sopesadas em virtude da situação enfrentada pelo MTur e pela Embratur com relação ao elevado estoque de prestação de contas de convênios pendente de análise, o que já havia sido verificado em Levantamento realizado por este Tribunal (TC 013.105/2009-3).

25.1 Justificou o Sr. Paulo Roberto Messias Strack que a primeira análise técnica do projeto foi realizada em 30/12/2002; e que a análise financeira não se deu no prazo regulamentar devido a alguns entraves. Esses entraves se referiram a:

a) de 1997 a 2002, a Embratur celebrou grande volume de convênios, em torno de 1074; com um efetivo reduzido de pessoal para o acompanhamento, o que redundou em acúmulo de processos de prestação de contas;

b) em 2003, o problema se agravou com a criação do Ministério do Turismo, pois os procedimentos relativos a convênios do ministério passaram também a ser realizadas nesta Autarquia, pois o MTur ainda não dispunha de estrutura física nem de orçamento próprio;



c) no período de 20/3/1998 a 30/6/2002, era Chefe de Serviço de Contabilidade Analítica, e tinha entre outras competências, a de emitir parecer quanto ao aspecto financeiro das prestações de contas. Contudo, de 1/7/2002 a 30/11/2004, se ausentou dos quadros da Embratur, só retornando em 4/11/2004.

25.2 Ou seja, há que se mitigar a conduta do gestor frente às dificuldades porque passou o órgão à época, bem como porque não esteve lotado na Embratur de 1/7/2002 a 30/11/2004.

25.3 Embora se possa afirmar que houve falta de planejamento da Embratur, pois não podia firmar tantos ajustes sem as condições mínimas para acompanhá-los, não seria razoável macular as contas desse gestor diante dessa irregularidade, uma vez que o órgão passava por problemas estruturais, evidenciados nas fiscalizações deste Tribunal.

26. Nesse sentido, é razoável que se acate parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Paulo Roberto Messias Strack, com proposta de que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva.

#### Da avaliação da responsabilidade do jurisdicionado e dos responsáveis

27. Após examinar o conjunto de informações constante dos autos desta TCE, pode-se extrair os seguintes elementos de convicção para atribuir responsabilidade aos responsáveis, conforme detalhado no Anexo I desta instrução.

27.1 O Sr. Moisés de Aguiar, apesar de notificado algumas vezes, não prestou as informações complementares solicitadas para regularizar as irregularidades apontadas pelo concedente dos recursos. A conduta do gestor pela omissão em não prestar contas dos recursos recebidos impediu o exame da aplicação dos recursos recebidos, dando ensejo ao dano ao erário, uma vez que a utilização dos recursos não foi comprovada nem houve a devolução dos valores aos cofres da Embratur, evidenciando, assim, o nexo causal entre a conduta do gestor e o dano ao erário.

27.2 O Instituto Xingó não respondeu às notificações do tomador de contas nem recolheu aos cofres públicos os valores que lhes foram imputados a débito. Manteve-se silente quando foi citado para apresentar alegações de defesa, sendo considerado revel. A conduta do jurisdicionado em não encaminhar as informações complementares solicitadas pelo tomador de contas impediu o exame da aplicação dos recursos do Programa, dando ensejo ao dano ao erário, uma vez que a utilização dos recursos não foi comprovada nem houve a devolução dos valores; evidenciado o nexo causal entre a conduta do jurisdicionado e o dano ao erário.

27.3 O Sr. Paulo Roberto Messias Strack foi moroso no exame da prestação de contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508). Apenas em 30/12/2002 é que foi emitido o Parecer Técnico 24. Após isso, outro parecer foi emitido em 3/6/2005. Após esses pareceres, a Central de Convênios, chefiada pelo Sr. Paulo Roberto, somente se pronunciou em 26/4/2007, por meio do Parecer Técnico 169/2007. A conduta do gestor em ter sido moroso no exame das contas do referido convênio dificultou a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos, criando o risco potencial de dano ao erário. No entanto, apesar da falta de planejamento da Embratur, pois não podia firmar tantos ajustes sem as condições mínimas para acompanhá-los, não seria razoável macular as contas desse gestor diante dessa irregularidade, uma vez que o órgão passava por problemas estruturais, evidenciados em fiscalizações deste Tribunal.

27.4 Dessa forma, as contas do Sr. Moisés de Aguiar e do instituto Xingó devem ser julgadas irregulares, condenando-os solidariamente ao recolhimento do débito levantado pela unidade técnica.

27.5 No caso do Sr. Paulo Roberto Messias Strack, suas contas devem ser julgadas regulares



com ressalva.

## CONCLUSÃO

28. Essa instrução processual tratou de examinar as alegações de defesa do Sr. Moisés de Aguiar, Diretor-Geral do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó (Instituto Xingó), à época, bem como as alegações de defesa dessa entidade, em virtude da impugnação parcial de despesas realizadas durante a execução do Convênio 141/2000 (Siafi 401508). Ademais, analisou as razões de justificativa do Sr. Paulo Roberto Messias Strack, responsável pela Central de Convênios da Embratur, à época, quanto ao fato de apenas ter sido iniciado o exame da prestação de contas do referido convênio em 3/6/2005, apesar de as contas terem sido apresentadas pelo conveniente em 4/10/2001.

29. O Instituto Xingó foi citado pelo Edital 0029/2014-TCU-Secex-SE (peça 27), diante do insucesso na comunicação via ofício.

29.1 Após o término do prazo regimental fixado, como o Instituto Xingó não apresentou alegações de defesa nem efetuou o recolhimento do débito que lhe fora imputado, foi considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, uma vez que as irregularidades descritas no Edital de Citação 0029/2014-TCU-Secex-SE não foram elididas.

29.2 Os elementos constantes dos autos e as alegações de defesa do Sr. Moisés de Aguiar não puderam ser aproveitados em benefício do jurisdicionado revel. Dessa forma, será proposto que as contas do Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Xingó sejam julgadas irregulares, condenando-o ao recolhimento aos cofres do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) do valor constante do Edital de Citação 0029/2014-TCU/Secex-SE, bem como que lhe seja aplicada a multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

30. O Sr. Moisés de Aguiar apresentou suas alegações de defesa. Em resumo, alegou que as contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508) tinham sido aprovadas, que já tinha passado mais de cinco anos da entrega da prestação de contas, que era impossível guardar os documentos indefinidamente, que não houve análise técnica preliminar nem citação nem ato interruptivo da prescrição, que teria havido prescrição.

30.1 Nossa análise considerou que as alegações de defesa não se sustentaram por algumas razões. Primeiro, porque não houve aprovação das contas do convênio, mas sim apenas um exame do aspecto técnico, faltando a análise financeira. Depois, o prazo de cinco anos para guardar os documentos deve ser contado a partir do julgamento das contas da Embratur, o que só ocorreu em 1/10/2008, com o Acórdão 2148/2008-TCU-Plenário. Por último, quanto à prescrição, o débito imputado se refere à ação de ressarcimento que não prescreve; a aplicação de multa, que tem prescrição decenal, teve o seu prazo interrompido pela notificação ocorrida em 15/7/2007.

30.2 Dessa forma, como não socorreu ao gestor as alegações de defesa apresentadas, será proposto o julgamento irregular das suas contas, com condenação ao pagamento do débito referenciado no Ofício 0892/2014-TCU/Secex-SE, bem como de multa individual proporcional ao dano ao erário.

31. O Sr. Paulo Roberto Messias Strack compareceu aos autos, e apresentou as suas razões de justificativas, que foram em parte aceitas. Argumentou que foi realizada a primeira análise técnica do Convênio 141/2000 (Siafi 401508) em 30/12/2002, e que a demora em fazer o exame financeiro se deu por conta de elevado número de ajustes celebrados à época pelo Ministério do Turismo e pela Embratur, com reduzida estrutura de pessoal para acompanhar. Acrescentou que, de 1/7/2002 a 30/11/2004, se ausentou dos quadros da Embratur, só retornando em 4/11/2004.

31.1 Relembrando os fatos à época, nota-se que, nesse período, este Tribunal realizou algumas fiscalizações no Ministério do Turismo e na Embratur, sendo observadas irregularidades



no tocante à celebração, supervisão e controle dos convênios. No entanto, na maior parte dos casos, a responsabilidade dos agentes foi excluída diante da constatação de carências estruturais desses órgãos.

31.2 Ou seja, à época, era recorrente na Embratur e no Ministério do Turismo problemas relacionados à falta de tempestividade no exame das prestações de contas de convênios. Nesse sentido, julga-se razoável que seja mitigada a conduta do gestor frente às dificuldades porque passou o órgão à época, bem como porque não esteve lotado na Embratur de 1/7/2002 a 30/11/2004.

31.3 Nesse sentido, será proposto que se acate parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Paulo Roberto Messias Strack, com proposta de que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, e com base nos exames realizados nesta TCE, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **acatar parcialmente** as razões de justificativa apresentadas pelo **Sr. Paulo Roberto Messias Strack** (CPF 192.487.929-87), e julgar regulares com ressalva as suas contas, dando-lhe quitação, nos termos dos artigos 1º; inciso I, 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992;

b) **considerar revel o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó** (CNPJ 03.357.319/0001-67), dando-se prosseguimento a esta TCE, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **julgar irregulares** as contas dos responsáveis a seguir especificados, nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 19, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, do Regimento Interno/TCU, **condenando-os solidariamente** ao recolhimento das quantias especificadas a seguir aos cofres do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das respectivas datas até a data do efetivo pagamento, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas (art. 23, inciso III, alínea "a", da referida lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU):

b.1) **Moisés de Aguiar** (CPF: 087.202.314-15), na condição de Diretor-Geral do Instituto Xingó à época, e responsável pela execução e prestação de contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508);

b.2) **Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó** (CNPJ 03.357.319/0001-67), entidade beneficiária dos recursos transferidos para execução do Convênio 141/2000 (Siafi 401508);

Valor Histórico (R\$)	Data da Ocorrência
24.821,65	22/11/2000
48.377,00	22/11/2000
55,20	22/11/2000
6.976,99	21/12/2000
(13.081,63)	4/10/2001

c) **aplicar multa** individual proporcional ao dano aos responsáveis solidários referidos na alínea "b", nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da quantia fixada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga



após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

- d) **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas mencionadas nas alíneas “b” e “c” em até 36 parcelas mensais consecutivas, que vierem a ser imputadas, que serão atualizadas monetariamente até a data do pagamento; esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;
- f) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;
- g) **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Sergipe, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;
- h) **dar ciência** ao Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) do julgamento deste processo;
- i) **arquivar** os autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU, após as comunicações processuais pertinentes e demais providências decorrentes do julgamento.

Secex-SE, 30 de julho de 2015.

*(assinado eletronicamente)*  
José Ernesto da Silva Andrade  
AUFC - Mat. 8161-2



**ANEXO I (MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO)**

<b>IRREGULARIDADE</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>EXERCÍCIO</b>	<b>CONDUTA</b>	<b>NEXO DE CAUSALIDADE</b>	<b>CULPABILIDADE</b>
<p>- Não comprovação da execução parcial da Meta 2, referente a não realização de 18 oficinas para o turismo, previstas no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997;</p> <p>- Não comprovação da execução da Meta 4, referente à pesquisa, diagnóstico do trecho AJU/Xingó, prevista no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997;</p> <p>- Utilização indevida de recursos do convênio para pagamento de despesas bancárias, em descumprimento ao art. 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997;</p> <p>- Não comprovação da aplicação dos recursos da contrapartida, em desacordo com o art.</p>	<p>- Moisés de Aguiar (CPF: 087.202.314-15), na condição de Diretor-Geral do Instituto Xingó à época, e responsável pela execução e prestação de contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508).</p>	<p>- O responsável dirigiu o Instituto Xingó de junho de 1999 a março de 2005 (peça 5, p. 60).</p>	<p>- No período de execução do ajuste, apesar de notificado, o gestor não prestou as informações complementares solicitadas pelo tomador de contas para regularizar as irregularidades apontadas pelo concedente dos recursos.</p>	<p>- A conduta do gestor pela omissão em não prestar contas dos recursos recebidos impediu o exame da aplicação dos recursos recebidos, dando ensejo ao dano ao erário, uma vez que a utilização dos recursos não foi comprovada nem houve a devolução dos valores aos cofres da Embratur. Assim, restou evidenciado o nexo causal entre a conduta do gestor e o dano ao erário.</p>	<p>- Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, pois a sua conduta de não comprovar a aplicação dos recursos, e, ainda, não prestar informações acerca das contas do convênio que executou, encontra-se distante daquela esperada de um gestor público probo e diligente com a coisa pública, não se exigindo conhecimento acima da média daquele que gere recursos público no sentido de evitar prejuízo ao erário.</p>



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria Geral de Controle Externo

28, § 4º, da IN STN 1/1997.

IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
<p>- Não comprovação da execução parcial da Meta 2, referente a não realização de 18 oficinas para o turismo, previstas no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997;</p> <p>- Não comprovação da execução da Meta 4, referente à pesquisa, diagnóstico do trecho AJU/Xingó, prevista no plano de trabalho, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997;</p> <p>- Utilização indevida de recursos do convênio para pagamento de despesas bancárias, em descumprimento ao art. 8º, inciso VII, da IN STN 1/1997;</p> <p>- Não comprovação da aplicação dos recursos da contrapartida, em desacordo com o art. 28, § 4º, da IN STN 1/1997.</p>	<p>- Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, CNPJ 03.357.319/0001-67, entidade beneficiária dos recursos transferidos para execução do Convênio 141/2000 (Siafi 401508).</p>	<p>- Não se aplica.</p>	<p>- Durante a execução do ajuste não respondeu às notificações do tomador de contas nem recolheu aos cofres públicos os valores que lhes foram imputados a débito. Manteve-se silente quando foi citado para apresentar alegações de defesa, sendo considerado revel.</p>	<p>- A conduta do jurisdicionado em não encaminhar as informações complementares solicitadas pelo tomador de contas impediu o exame da aplicação dos recursos do Programa, dando ensejo ao dano ao erário, uma vez que a utilização dos recursos não foi comprovada nem houve a devolução dos valores. Assim, restou evidenciado o nexos causal entre a conduta do jurisdicionado e o dano ao erário.</p>	<p>- Não se aplica.</p>



IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
<p>- Morosidade no exame da prestação de contas do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), firmado com o Instituto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Xingó, uma vez que esse exame apenas se iniciou em 3/6/2005, apesar de as contas terem sido apresentadas pelo conveniente em 4/10/2001.</p>	<p>- Paulo Roberto Messias Strack (CPF: 192.487.929-87, na condição de responsável pela Central de Convênios da Embratur à época dos fatos.</p>	<p>- O responsável foi Chefe de Serviço de Contabilidade Analítica, e tinha entre outras competências, a de emitir parecer quanto ao aspecto financeiro das prestações de contas, no período de 20/3/1998 a 30/6/2002. De 1/7/2002 a 30/11/2004 se ausentou dos quadros da Embratur, retornando em 4/11/2004, conforme Anexo 6 (peça 15, p. 66-69).</p>	<p>- No período de execução do Convênio 141/2000 (Siafi 401508), tem-se apenas em 30/12/2002 é que foi emitido o Parecer Técnico 24. Após isso, outro parecer foi emitido em 3/6/2005. Após esses pareceres, a Central de Convênios, chefiada pelo Sr. Paulo Roberto, somente se pronunciou em 26/4/2007, por meio do Parecer Técnico 169/2007.</p>	<p>- A conduta do gestor em ter sido moroso no exame das contas do referido convênio dificulta a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos, criando o risco potencial de dano ao erário.</p>	<p>- Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, pois a sua conduta de não ser diligente no exame da prestação de contas do referido ajuste, encontra-se distante daquela esperada de um gestor público probo e diligente com a coisa pública, não se exigindo conhecimento acima da média daquele que gere recursos público no sentido de evitar que isso ocorra.</p>



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo em Sergipe**

---