

TC – 011.619/2014-7

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Codó-MA

Recorrente: Benedito Francisco Silveira Figueiredo (CPF 003.155.673-68)

Advogado: José Dilson Lopes de Oliveira (OAB/MA 4.635)

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Recursos do Ministério do Turismo para realização de evento. Ausência de documentos essenciais à comprovação do alcance do objeto. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não se aplica o instituto da prescrição aos procedimentos específicos desta tomada de contas especial. Inexistência de violação ao princípio da individualização da pena. Não comprovação da aplicação regular dos recursos públicos. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Benedito Francisco da Silveira Figueiredo (peça 19), prefeito do Município de Codó/MA na gestão 2005/2008, contra o Acórdão 2164/2015 – TCU – 2ª Câmara (peça 18), proferido na Sessão de 5/5/2015, Ata 13/2015, com o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Benedito Francisco Silveira Figueiredo;

9.2. condená-lo ao recolhimento ao Tesouro Nacional de R\$ 58.000,00 (cinquenta e oito mil reais), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora de 26/12/2007 até a data do pagamento, abatida a parcela de R\$ 657,98, atualizada e acrescida de juros de mora a partir de 19/6/2008;

9.3. aplicar-lhe multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

- 9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.9. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e à Justiça Federal de 1º Grau - Seção Judiciária do Estado do Maranhão/Subseção Judiciária de Caxias.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura em desfavor de Benedito Francisco da Silveira Figueiredo, ex-prefeito do município de Codó, em razão de não apresentação da documentação complementar quanto aos recursos repassados, por força do Convênio 487/2007-MTur, cujo objeto era a promoção do turismo por meio da realização do projeto intitulado “II Festival Gospel – Louva Codó/MA”, nos dias 26 e 27 de outubro de 2007.

2.1. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 93), foram previstos R\$ 65.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 58.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 7.000,00 corresponderiam à contrapartida.

2.2. As irregularidades enfrentadas nos autos e que deram ensejo à condenação do ora recorrente foram: (i) a prestação de contas não apresentou documentos constantes do termo de convênio, a saber: cópia dos contratos firmados para a consecução do objeto, cópias dos documentos comprobatórios das despesas com hospedagens em estabelecimento hoteleiro ou similar e com aquisições de passagens; (ii) a ausência do contrato firmado com a empresa promotora do evento impede saber se seu objeto contemplou todos os itens de serviço previstos no plano de trabalho; (iii) as notas fiscais apresentadas mencionam apenas a contratação de artistas, sem referência aos demais serviços previstos no plano de trabalho; (iv) o panfleto de divulgação do evento encaminhado não menciona o apoio do Ministério do Turismo e afirma que a organização do evento é do Conselho de Pastores de Codó; (v) o panfleto também não faz menção à apresentação da Banda Novo Som, prevista no plano de trabalho.

2.3. Devidamente citado, o Sr. Benedito Francisco da Silveira Figueiredo, embora tenha ofertado alegações de defesa, não logrou êxito em afastar as irregularidades a ele imputadas.

2.4. O Tribunal rejeitou a alegação de defesa apresentada e decidiu, por meio do Acórdão 2164/2015 – 2ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas do Sr. Benedito Francisco da Silveira Figueiredo, condenando-o em débito, além de aplicar-lhe multa.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 31), ratificado pelo Ministro-

Relator (peça 35), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo dos itens 9.1 a 9.5 do Acórdão 2164/2015 – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso verificar as seguintes questões:

- a) Se é aplicável o instituto da prescrição aos procedimentos objeto desta tomada de contas especial (peça 19, p. 4-13);
- b) Se houve violação ao princípio da individualização da pena (peça 19, p. 13-15);
- c) Se a documentação apresentada a título de prestação de contas é apta a provar a regularidade dessas contas (peça 19, p. 15-25).

5. Da prescrição

5.1. O recorrente entende que deve ser aplicado o instituto da prescrição, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Não existe direito e nem obrigação perpétuos. As ações e os direitos têm que ser exercidos nos prazos fixados na lei, sob pena de incidir sobre eles a extinção, para que sejam preservadas a segurança e a certeza das relações jurídicas;

b) A Lei 8.443/1992 não impõe limite temporal para o exercício do direito de imputar débito e multa. Entretanto, no processo instaurado para a apuração de ilícitos e a consequente imputação de débito/multa há que se subjugar a alguma regra de prescrição e decadência, haja vista que, como já anotado, não há direito perpétuo, devendo se privilegiar o instituto da segurança das relações jurídicas e do interesse social;

c) Neste sentido, o legislador estabeleceu regras de prescrição e de decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de 5 (cinco) anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agentes e/ou administrados;

d) Neste sentido, o art. 1º, da Lei nº 9.873, de 3/11/1999, estabelece o seguinte:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta. No exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato, ou no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

e) Assim, como no processo de Tomada de Contas tem-se a cobrança de dívidas ativas da União (multa e imputação de débito), para as quais não há prazo legal fixado, então, pela lógica do princípio que informa esse instituto, deve-se aplicar o prazo prescricional fixado para a cobrança das dívidas passivas da União, que é de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 1º do Decreto 20.910,

de 6/1/1932;

f) Sobre o tema, o STF reconheceu, no julgamento do Mandado de Segurança 31.334, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a aplicabilidade da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 às atividades do TCU relativas à situação jurídica constituída há mais de 5 (cinco) anos. Por outro lado, mesmo que este Preclaro Tribunal entenda não ser aplicável o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, deve-se acentuar que já está consolidado o entendimento de que em casos como o presente se deve aplicar o mesmo prazo de prescrição/decadência aplicável sobre as dívidas ativas da União, conforme Acórdão 8/1997 - 2ª Câmara deste TCU;

g) A Equipe Técnica desta corte de Contas anotou o entendimento do TCU em relação à prescrição e/ou decadência, para o caso de aplicação de multas, deve ocorrer no prazo 5 (cinco) anos, conforme alega a defesa do Recorrente;

h) No entanto, no caso dos autos, a prescrição a que se refere o Recorrente é a que ocorreu entre a data do fato e a citação do Recorrente para responder aos termos da Tomada de Contas Especial. E, no caso dos autos, a data do fato seria a data da prática da pretensa irregularidade, ou seja, a da realização do evento ou da apresentação da prestação de contas;

i) Este preclaro Tribunal, em sede do presente recurso, deve sanar o equívoco quanto ao prazo prescricional. Primeiro, porque não se pode adotar dois prazos prescricionais e/ou decadenciais diferentes para um mesmo caso. Segundo, porque a lei estabelece o prazo prescricional e/ou decadencial de 5 (cinco) anos, conforme se observa da Lei nº 9.873/1999 ou do Decreto 20.910, de 6/1/1932, ou ainda por aplicação da Lei 9.784/1999. E, por último, porque este Egrégio Tribunal deve sanar as divergências ora apontadas, estabelecendo um prazo único para a prescrição e/ou decadência da pretensão punitiva do Estado em casos como o dos autos;

j) Frise-se ainda que, mesmo que se considere o prazo de 10 (dez) anos referido no Acórdão recorrido, ainda assim encontra-se caracterizada a prescrição e/ou de cadência. É que o Recorrente nasceu em 9/10/1930 segundo provam os autos, de forma que, ao tempo da data do fato, já possuía 77 (setenta e sete) anos de idade;

k) Assim, o direito líquido e certo do Recorrente de ser beneficiado com a redução pela metade do prazo de prescrição por possuir mais de 70 (setenta) anos. Desta forma, mesmo que se considere o prazo prescricional de 10 anos, aplicando-se a redução pela metade, a prescrição ocorre em 5 (cinco) anos;

l) Ante o exposto, o certo é que, seja pela aplicação da Lei nº 9.873, de 03/11/1999, ou do Decreto 20.910, de 6/1/1932, ou ainda por aplicação da Lei 9.784/99, encontra-se caracterizada a prescrição ou decadência do direito em relação aos eventuais ilícitos ou irregularidades tratadas no presente processo administrativo, tendo em vista que os fatos objeto da presente investigação imputados ao ora Recorrente se reportam aos anos de 2007 e 2008, ou seja, há mais de 5 (cinco) anos. Desta forma, requer o ex-gestor, desde já, que este Colendo TCU extinga o presente procedimento de Tomada de Contas Especial, na forma acima aduzida, por ser de direito e de inteira justiça.

Análise

5.2. Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. A argumentação da defesa é inaplicável ao caso.

5.3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela e foram creditados na conta específica em 26/12/2007 (peça 1, p. 135). Em 18/8/2014 o recorrente foi devidamente citado por esta Corte de Contas (Peças 6 e 10).

5.4. O instituto da prescrição tem por fim trazer segurança às relações jurídicas em detrimento de longo lapso temporal entre o ato praticado e as ações garantidoras do direito. A prescrição se configura na extinção da pretensão, em razão da inércia do seu titular por determinado período.

5.5. Com a entrada no universo jurídico do novo Código Civil, a regra geral dos prazos prescricionais, disciplinada pelo art. 205, passou a ser de 10 anos, prazo que vem sendo observado pelo TCU em suas deliberações.

5.6. Em consonância com o parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, foram elencadas duas situações distintas quanto à prescrição no que tange ao poder público. A primeira parte do parágrafo trata da prescrição referente às ações relativas a punições a agentes públicos que causem prejuízos ao erário. A segunda parte do parágrafo ressalva as ações de ressarcimento, estabelecendo serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados ao poder público.

5.7. É importante observar que a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento foi plenamente resolvida após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, que ensejou a prolação do Acórdão nº 2.709/2008 – Plenário, por meio do qual se decidiu deixar assente no âmbito desta Corte de Contas 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.

5.8. Com relação ao prazo de prescrição do exercício da pretensão punitiva do TCU, constata-se que existem diversas deliberações, no âmbito desta Corte, nas quais não foi imputado débito, havendo, tão somente, a aplicação de multa, em que a preliminar da prescrição quinquenal suscitada pelos responsáveis não foi acolhida por esta Corte, em razão do entendimento de que, mesmo no caso da multa, o prazo prescricional seria o estabelecido no Código Civil, hoje de 10 anos (Acórdão nº 1.803/2010 – Plenário, Acórdão nº 510/2005 – Plenário, Acórdão nº 2.495/2005 – 1ª Câmara, Acórdão nº 3.036/2006 – 1ª Câmara, Acórdão nº 2.011/2007 – 1ª Câmara, Acórdão nº 53/2005 – 2ª Câmara, Acórdão nº 3.132/2006 – 2ª Câmara).

5.9. Verifica-se, portanto, à luz do Código Civil e dos supracitados precedentes, que nas diversas oportunidades em que esta Corte apreciou casos concretos contendo o questionamento tratado nos presentes autos, o seu posicionamento uniforme foi no sentido de que, a pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Para efeito das ações relativas às punições dos agentes causadores de dano ao erário, deve ser utilizado o prazo prescricional de 10 anos previsto no Código Civil.

5.10. No que concerne à redução pela metade do prazo prescricional pelo fato de o recorrente ter mais de 70 anos, cabe registrar que tal benesse decorre do direito penal, e foi materializado no art. 115 do Código Penal.

5.11. Há de se destacar, contudo, que o perpetrado direito não deve ser interpretado de forma

extensiva. Uma das finalidades da norma penal é evitar que a pena de prisão adquira caráter perpétuo no caso de pessoa com idade avançada, considerando a natural fragilidade mental e física da pessoa advinda com a idade. Tal possibilidade inexiste no presente caso. Não há relação de prejudicialidade entre as esferas cível e criminal. Portanto, o art. 115 do Código Penal deve ser interpretado de acordo com o princípio da independência relativa entre os juízos cível e penal.

5.12. Assim sendo, considerando o termo inicial em 26/12/2007, data de efetivo crédito em conta específica do convênio, a pretensão punitiva somente estaria prescrita em 6/7/2017. Mas tal prazo fora interrompido pela citação ocorrida em 18/8/2014 (Peças 6 e 10), o que valida a condenação em débito e a aplicação da multa em Sessão de 5/5/2015.

5.13. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não conduzem à aplicação do prazo prescricional, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

6. Da violação ao princípio da individualização da pena

6.1. O recorrente João Bernardo Neto argui que houve prejuízo a sua defesa, tendo em vista os seguintes argumentos.

a) houve um equívoco no Acórdão, representativo de nulidade, quando da aplicação das penas de multas e imputação de débito, porquanto foi atribuído um valor global para todos os indicadores considerados deficientes, sem a especificação do valor aplicado a cada uma das irregularidades consideradas;

b) Com efeito, é direito do Recorrente de ver individualizada a sua pena para cada uma das irregularidades apontadas, consoante previsto expressamente no art. 12, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), dispositivo que visa resguardar o direito de defesa, a partir do princípio da individualização da responsabilidade e do limite da penalidade;

c) De outro jeito não poderia ser, pois isso decorre do mais basilar princípio do direito de punir, afeto também à seara do Controle, próprio na sua essência à temática de Responsabilidade Civil. Ou seja, cada pessoa somente responde pelos atos por ela praticados, única e exclusivamente no limite de sua responsabilidade individual ou por aqueles que porventura tenha concorrido. O que se busca é a individualização dos valores pertinentes a cada item apontado como irregular, como lhe assegura a lei do nosso país;

d) Diante do exposto, sendo intransponível o dever de se fazer a individualização do valor da multa em relação a cada uma das ocorrências apontadas, ante a necessidade do ex-Gestor fazer a sua avaliação técnico-jurídica da pena imputada, até porque há itens que podem ser justificados e sanados com documentos, requer-se, o acolhimento das razões recursais ora alinhavadas, para que seja dado provimento ao recurso, proclamando-se a nulidade do Acórdão;

e) Na espécie aqui tratada, é patente a nulidade absoluta na fixação da pena de multa, por desrespeito ao princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Destarte, o valor da multa referente a cada item deveria ter sido individualizado, para que houvesse atendimento ao princípio da ampla defesa e do contraditório, assim como do devido processo legal, ambos insculpidos na Constituição Federal, art. 5º, LV e LIV, restando, portanto, caracterizada a nulidade absoluta do Acórdão, eis que eivado de vício formal e material, pelo que deve ser provido o recurso para que seja desconstituída a decisão proferida.

Análise

6.2. Não assiste razão ao recorrente. A ponderação do valor da apenação é tarefa do julgador, cabendo a ele ponderar a gravidade relativa das irregularidades na hora de calcular a dosimetria da pena a ser aplicada.

6.3. A dosimetria da multa aplicada ao responsável no acórdão condenatório, como é praxe nos processos deste Tribunal e ao contrário do processo penal, não foi realizada em função de cada ato praticado, e sim pelo conjunto dos atos irregulares tratados no processo. Há uma sanção única, que reflete o universo dos fatos do processo, sem a necessidade de quantificar sanções em separado para cada infração.

6.4. Note-se que tal atividade do julgador envolve uma certa margem de discricionariedade. Em que pese a penalidade aplicada ao recorrente ter sido mensurada em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a multa fundada no artigo 57 da Lei 8.443/1992, poderia ser arbitrada em até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário. No caso em análise, o valor histórico do dano foi de R\$ 58.000,00.

6.5. Não há, nas multas do art. 57 da Lei 8.443/1992, proporção a ser seguida com rigidez matemática, a exigir que se for elidida uma só das falhas a multa tenha, necessariamente, que ser reduzida em determinado grau.

6.6. No caso da multa do art. 57, a diretriz a ser observada é a de que o valor estabelecido no caso concreto seja compatível com a gravidade da conduta globalmente considerada, atendo-se à lesividade de seus efeitos, a culpabilidade do agente e a falta de zelo com os recursos públicos recebidos, com vistas a atender às finalidades de reprovação e prevenção do ilícito.

6.7. Nesse espeque, o acolhimento das razões recursais acerca da individualização da pena deve ser rejeitado, visto que, a aplicação de penalidade foi motivada e fundamentada, bem como balizada pelo princípio fundamental da dosimetria da pena, que no caso analisado, foram levadas em consideração apenas as irregularidades cometidas pelo recorrente.

7. Da prestação de contas

7.1. O recorrente João Bernardo Neto entende que a prestação de contas é iliquidável, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A obrigação de prestar contas, no caso dos autos, foi cumprida eficazmente pelo ex-prefeito municipal, ora Recorrente, conforme previsto nas cláusulas do convênio e segundo as prescrições legais, não existindo irregularidade na aplicação do dinheiro público oriundo do convênio nº 487/2007;

b) O convênio foi firmado em 23/10/2007, sendo que o evento deveria, segundo o plano de trabalho, ocorrer na mesma data da assinatura do instrumento, ou seja, de 23/10/2007 a 27/10/2007, o que jamais poderia acontecer, até porque os recursos somente foram liberados em 21/12/2007, conforme ordem bancária nº 900694/2007 anexada aos autos;

c) Por conta disso, o evento (11º Festival Gospel), objeto do convênio em questão, foi transferido para os dias 25 e 26/1/2008, datas em que, de fato, ocorreu. A alteração nas datas deu-se em virtude do atraso na liberação dos recursos e em razão de não ser o caso de data comemorativa, não se tratando de data inadiável, como ocorre com outros eventos que consagram datas fixadas no calendário comemorativo. Neste sentido, foi determinada a nova data levando em consideração o tempo hábil para a divulgação do evento, pois seria impossível realizá-lo no mesmo dia em que o

convênio foi celebrado pelas partes.

d) Tal fato foi devidamente comunicado ao Ministério do Turismo, que expediu o Ofício nº 67/2008/CGCV/MTur, de 24/1/2008, informando que a vigência do convênio havia sido prorrogada "de ofício" para o dia 29/2/2008, conforme faz prova a cópia do referido expediente;

e) Desta forma, é um absurdo dizer que o prazo de execução do convênio, ou o seu plano de trabalho, não foi cumprido, pois ambos previam que o evento deveria ser realizado em 23/10/2007, ou seja, na data em que o convênio foi firmado, o que se tornou impossível de ocorrer. Tanto é verdade que o Ministério do Turismo prorrogou "de ofício" o prazo de execução;

f) O fato é que todo o atraso ensejou a alteração da data do evento, tendo o mesmo, contudo, sido realizado sem nenhum contratempo ou prejuízo ao erário. Frise-se que não há irregularidade na execução do convênio, seja na liberação dos recursos em desacordo com o cronograma de desembolso, seja na alteração da data de realização do evento, eis que o prazo restou prorrogado (de ofício) e a execução se deu dentro do período de vigência do convênio;

g) Assim, não há irregularidade na execução do convênio. Frise-se que, antes mesmo da instauração da Tomada de Contas Especial, a prestação de contas foi apontada como apta à aprovação, conforme Ofício nº 1749/2009/DGI/SE/MTur, de 27/11/09;

h) a análise técnica deste Tribunal de Contas da União sempre opinou pela regularidade das contas apresentadas e pela sua aprovação, ainda que com ressalvas;

i) Desta forma, vale frisar que os motivos apontados pelo Ministério Público e pela nobre relatora no Acórdão nº 2164/2015-TCU- 2ª Câmara, ora recorrido, são insuficientes para refutar as consistentes constatações da equipe técnica deste TCU;

j) Com efeito, a análise técnica abalizada deste TCU apontou a regularidade na execução do convênio e na prestação de contas, notadamente porque "em nenhum momento o Ministério do Turismo questionou a inexecução do evento";

k) Para tanto, o Recorrente apresentou toda a documentação exigida pelo art. 28 da IN/STN 1/1997 e pelo parágrafo primeiro da cláusula nona do termo de Convênio. Ou seja, fica claro que a documentação apresentada na prestação de contas seguiu as normas e exigências legais;

l) Frise-se, ainda, que o Ofício nº 1749/2009/DGI/SE/MTur, de 27/11/2009, por meio do qual o Ministério do Turismo solicitou o saneamento de pendências, foi remetido diretamente à Prefeitura de Codó/MA, quando o requerido não mais exercia o cargo de Prefeito Municipal. Por este motivo, é equivocada a afirmação que o Recorrente não teria sanado as irregularidades apontadas. Na verdade, o ex-prefeito sequer recebeu a notificação do Ministério do Turismo solicitando documentos complementares. O Recorrente somente tomou conhecimento da situação quando foi informado do resultado da análise da prestação de contas, quando então colacionou todos os documentos solicitados e sanou as irregularidades apontadas e requereu a reconsideração do julgamento;

m) Ademais, os documentos referidos pelo Ministério Público de Contas e pela digna relatora não são exigidos nem pelo art. 28 da IN/STN 1/1997 e nem pelo parágrafo primeiro, da cláusula nona do termo de Convênio;

n) Não bastasse isso, o fato de o Recorrente não ter providenciado a juntada dos documentos a que alude o Acórdão recorrido configura mera impropriedade formal, conforme

reconhecido pela análise da equipe técnica deste TCU, pelo que as contas estão aptas a serem aprovadas, ainda que com ressalvas;

o) Por outro lado, há que se frisar que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos, e nem muito menos desvio de verba pública, ou ainda qualquer prejuízo ao erário público, principalmente porque o evento foi realizado, conforme prova a documentação anexa, conforme constatados pela Nota Técnica de Análise nº 688/2009, pela análise técnica da defesa apresentada pelo Recorrente nos autos e pela Tomada de Contas Especial, consoante reconhecimento no próprio Acórdão recorrido;

p) Não há motivo, portanto, para que sejam rejeitadas as contas apresentadas, ou ainda para que se impute obrigação de devolver os recursos, porque o evento foi realizado. Não houve desvio, má aplicação dos recursos e muito menos apropriação indevida de verba pública. A este respeito, veja-se que consta dos autos duas declarações firmadas por autoridades religiosas ligadas ao evento. A primeira, subscrita pelo Pastor da Igreja Cristã Evangélica de Codó, Natã Alves Esteves e a segunda firmada pelo Pastor da Igreja Presbiteriana de Codó, Josimar Salazar Cariman. As declarações provam, sem deixar dúvida, que o evento (11 Festival Gospel "Louva Codó") foi devidamente realizado, no período de 25 a 26/1/2008, na Praça do Centenário, na cidade de Codó/MA;

q) Desta forma, eventual falha na elaboração da prestação de contas há que ser considerada impropriedade formal incapaz de macular a lisura na aplicação dos recursos públicos recebidos, ante a prova cristalina da boa e regular execução do objeto do convênio, expressada pelas notas fiscais, as fotografias do evento, além das Declarações de autoridades religiosas da cidade.

Análise

7.2. Não merecem acolhida os argumentos arguidos pelo recorrente.

7.3. A ausência de comprovação do nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos provenientes do Convênio 487/2007, além da gravidade das irregularidades apuradas são elementos suficientes para a decisão imposta por meio do acórdão ora contestado.

7.4. O volume de irregularidades identificadas na tomada de contas especial é considerável. O Convênio 487/2007 celebrado com o Ministério do Turismo envolveu R\$ 58 mil dos cofres federais, em valores históricos, dos quais foram gastos sem que se comprovasse qualquer ligação com os saques efetuados na conta específica do convênio.

7.5. O exame da documentação apresentada pelo recorrente conduz à identificação de elementos que não dão aporte às despesas realizadas com os recursos federais repassados, o que conduz ao uso indevido de tais recursos. Ademais, foram identificadas graves irregularidades, tais como ausência de contrato firmado com a empresa promotora do evento, notas fiscais que não fazem referência aos serviços constantes do plano de trabalhos, tais como transporte das bandas, hospedagem, sonorização, iluminação, aluguel de carros, entre outros. Ademais, deixaram de ser apresentados, na prestação de contas, documentos previstos na cláusula nona, parágrafo primeiro do termo de convênio (peça 1, p. 99-101).

7.6. Há de se destacar, ainda, que não se discute nos autos a realização do evento em si, mas sim o nexo causal entre os documentos anexados e os saques efetuados na conta específica do convênio. Contudo, a suposta execução do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe

foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 – TCU – 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado (grifos acrescidos).**

7.7. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se o objeto do contrato, no caso, prestação de serviços, foi executado (ou custeado) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença. Corrobora tal entendimento a informação contida no panfleto anexado às alegações de defesa no sentido de que o evento foi organizado pelo Conselho de Pastores de Codó, diversamente do previsto no projeto básico do convênio (peças 9, p. 17; 1, p. 41).

7.8. No que se refere à declaração de pastores quanto à realização do evento, segundo jurisprudência pacífica do TCU, as declarações possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (acórdãos 153/2007–Plenário, 1293/2008–2ª Câmara e 132/2006–1ª Câmara).

7.9. Nesse sentido, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno/TCU, é possível aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 368 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que:

“As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato”.

7.10. Em que pese a alegação de que não recebeu a notificação do Ministério do Turismo solicitando documentos complementares, cabe enfatizar que nova oportunidade lhe foi dada por meio da citação realizada por esta Corte de Contas (peças 6 e 10), momento o qual o recorrente pode anexar aos autos sua alegação de defesa e documentos comprobatórios da boa e regular aplicação dos recursos a ele confiados.

7.11. Durante a apuração das contas, identificou-se uma multiplicidade de falhas e extenso rol de irregularidades apuradas na prestação de contas do convênio sob análise. Como destacado adequadamente no Parecer do Ministério Público junto ao TCU:

Agrava a situação o fato de que as notas fiscais emitidas pela citada empresa se referem apenas à contratação de artistas, nada dispondo sobre os demais serviços previstos no plano de trabalho. Com efeito, no campo “*Discriminação dos serviços*” das três notas fiscais apresentadas, consta apenas “*Contratação de artistas para o 2º Festival Gospel (Louvor Codó) realizado na cidade de Codó*” (peça 9, pp. 61, 63 e 64).

Também chama a atenção a informação contida no panfleto anexado às alegações de defesa no sentido de que o evento foi organizado pelo Conselho de Pastores de Codó, diversamente do previsto no projeto básico do convênio (peça 1, p. 41). Isso sem falar que o panfleto não fez menção ao apoio do Ministério do Turismo, contrariando a cláusula terceira, inciso II, alínea “e”, do termo de convênio (peça 1, p. 91), e nem menção à apresentação da Banda Novo Som, prevista no plano de trabalho ao custo de R\$ 14.000,00 (peça 9, p. 17).

7.12. Embora algumas das irregularidades pudessem ser relevadas, quando isoladamente consideradas, a diversidade das falhas, frente ao total de irregularidades verificadas, conduz à fundamentação para descartar a mera formalidade das falhas apuradas.

7.13. Desse modo, não restou caracterizado o destino dos recursos públicos, pois os débitos em conta corrente não ficaram suportados por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa no mesmo valor. A ausência de vínculo entre o montante transferido e os dispêndios incorridos impede a cabal demonstração da boa e regular gestão dos valores públicos em comento.

CONCLUSÃO

8. Em face das análises anteriores, conclui-se:

a) Não incide sobre os procedimentos desta tomada de contas especial o instituto da prescrição, uma vez que a pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao erário é imprescritível, e, para efeito da pretensão punitiva foi observado o prazo prescricional de 10 anos previsto no Código Civil;

b) A aplicação de penalidade foi devidamente motivada e fundamentada, bem como balizada pelo princípio fundamental da dosimetria da pena, que no caso analisado, foram levadas em consideração apenas as irregularidades cometidas pelo recorrente;

c) não restou caracterizado o destino dos recursos públicos, pois os débitos em conta corrente não ficaram suportados por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa no mesmo valor. A ausência de vínculo entre o montante transferido e os dispêndios incorridos impede a cabal demonstração da boa e regular gestão dos recursos públicos transferidos.

8.1. Assim, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Codó/MA e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 16 de março de 2016.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2