

TC 012.061/2014-0

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo - MTur.

Recorrente: Mauricio de Araujo Mattos (CPF 056.278.267-20)

Advogado: Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP 305.149) e Julio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284), procuração constante da peça 43.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Não comprovação da aplicação regular dos recursos repassados. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Execução de despesa após término da vigência do convênio. Elementos insuficientes para comprovar a realização do objeto ou mesmo o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados. Razoabilidade da condenação. Não Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Mauricio de Araujo Mattos (peça 41), ex-presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha - Gresar/RJ, contra o Acórdão 8742/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 26), proferido na Sessão de 26/7/2016, Ata 26/2016, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha – Gresar/RJ (CNPJ 30.121.859/0001-10), de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. não conhecer do pedido de busca e apreensão formulado pelo Sr. Maurício de Araújo Mattos, em razão da incompetência deste Tribunal;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Maurício de Araújo Mattos;

9.4. julgar irregulares as contas de Maurício de Araújo Mattos (CPF 056.278.267-20) e do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha – Gresar/RJ (CNPJ

30.121.859/0001- 10), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 24/7/2008, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.5. aplicar a Maurício de Araújo Mattos (CPF 056.278.267-20) e ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha – Gresar/RJ (CNPJ 30.121.859/0001-10) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.4 a 9.5 deste Acórdão, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em até 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. determinar à SECEX-RJ que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão o disposto nos itens 9.4 e 9.5, com fundamento nos arts. 15 e 18, inciso II, alínea “a”, da Resolução nº 170/2004;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.10. encaminhar, com fundamento no § 3º, do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos responsáveis, ao Ministério do Turismo, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, à Superintendência do Departamento de Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro e demais interessados, para adoção das medidas que entenderem cabíveis, com a informação de que a decisão está sujeita a Recurso de Reconsideração previsto nos arts. 32, I, 33 da Lei nº 8.443/1992, combinado com os arts. 277, I, e 285 do RI/TCU.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor de Maurício de Araújo Mattos, ex-presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha - Gresar/RJ, na qualidade de gestor dos recursos recebidos por força do Convênio 898/2007, Siafi 629047 (peça 1, p. 82-100), celebrado entre a União, por intermédio do MTur, e o Gresar/RJ, cujo objeto consistia em dar apoio à implementação do projeto denominado "Carnaval do Rio de Janeiro", com vigência para o período de 21/12/2007 a 2/2/2009 (peça 1, p. 108).

2.1 Para a consecução desse objeto, estavam previstos R\$ 334.388,39 (trezentos e trinta e

quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais, trinta e nove centavos), sendo R\$ 34.388,39 (trinta e quatro mil, trezentos e oitenta e oito reais, trinta e nove centavos) a título de contrapartida e R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) sob a responsabilidade da concedente, liberados em 24/7/2008.

2.2 As ocorrências que deram origem à TCE consistiram na ausência de comprovação da efetiva realização das apresentações artísticas pactuadas no termo do convênio, além da ausência de demonstração de que os recursos transferidos ao conveniente foram regularmente aplicados na consecução do objeto do convênio.

2.3 O Tribunal rejeitou a alegação de defesa apresentada pelo ora recorrente e decidiu, por meio do Acórdão 8742/2016 – TCU – 2ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o, solidariamente, ao ressarcimento do débito, além de aplicar-lhe multa.

2.4 Não satisfeito com o julgado, o responsável interpôs recurso de reconsideração, ora em análise, requerendo que seja reformada a decisão exarada no Acórdão 87422/2016 – TCU – 2ª Câmara e, conseqüentemente, afastada a multa e o débito aplicado.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 45), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 48), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo em relação ao recorrente dos itens 9.4, 9.5 e 9.9 do Acórdão 8742/2016-2ª 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 houve cumprimento do objeto pactuado por meio do convênio 898/2007 (peça 41, p. 4-9);
- b) se o valor a ser ressarcido conjuntamente com a penalidade aplicada causaria o enriquecimento ilícito do Estado (peça 41, p. 9);
- c) se é possível aferir a boa-fé do recorrente (peça 41, p. 7; 11-13);
- d) se houve razoabilidade na aplicação da multa (peça 41, p. 9-10 e 14)

5. Da regularidade das contas e conseqüente convalidação dos atos emanados por esta Corte de Contas

5.1. O recorrente argui pelo cumprimento do objeto e pela regularidade na prestação de contas tendo em vista os seguintes argumentos:

- a) o Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha realizou em sua quadra os eventos planejados no projeto Carnaval do Rio de Janeiro. Tal fato se comprova a partir da análise das notas fiscais referentes à sonorização, iluminação e outros custos inerentes ao objeto;
- b) o fato de a apresentação ter acontecido posteriormente ao final do convênio não compromete em nada a lisura do cumprimento fiel e integral do objeto do convênio, pois ainda que realizado após o termo final fixado para o ajuste, o lapso temporal não acarretou em prejuízo ao

interesse público ou lesão ao erário e acabou por cumprir a finalidade anteriormente prevista, de modo que, ainda que tardio, o ato que deu cumprimento ao convênio, logo pode ser perfeitamente convalidado, surtindo efeitos retroativos;

c) a convalidação, dentro do regime de direito administrativo, é entendida como o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos e se faz imposta à administração sempre que o ato a ser corrigido não importar em lesão ao interesse público, a terceiros ou erário, exatamente o que se percebe no caso em tela, pois não há como se apontar como lesivo ao interesse público, a terceiros ou ao erário um evento ocorrido em 2009 tão somente porque tal evento deveria, originalmente, ter sido realizado entre 2007 e o início de 2009;

d) ao não se vislumbrar qualquer tipo de prejuízo à coletividade e ao erário, é impossível concluir que o objeto do convênio foi descumprido e que a verba recebida não foi aplicada nos seus fins originais somente porque o evento ocorreu meses depois do prazo programado. Perfilha integralmente com essa posição a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Análise

5.2 Não assiste razão ao recorrente.

5.3 A realização de despesas fora do prazo de vigência do convênio é irregularidade que enseja o julgamento pela irregularidade das contas. Poderia, no entanto, ser considerada de caráter formal, desde que as circunstâncias do caso concreto evidenciassem a efetiva aplicação dos recursos no objeto conveniado, o que não ocorreu.

5.4 A jurisprudência do TCU segue entendimento no sentido de que, embora grave a irregularidade de aplicação de recursos de convênio fora do prazo de sua vigência, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado (conforme Acórdãos 5273/2009 - TCU - 2ª Câmara, 1331/2008 - TCU - Plenário, 1378/2008 - TCU - 1ª Câmara, 1624/2008 - TCU - 2ª Câmara e 109/2008 - TCU - 2ª Câmara, entre outros).

5.5 No caso em exame, não é possível atestar o cumprimento do objeto, nem a regularidade na aplicação dos recursos repassados, uma vez que não foram acostados na prestação de contas diversos documentos essenciais, tais como cópias de filmagens e fotografias do evento, contratos e comprovantes fiscais válidos. Soma-se a isso, o fato de o recorrente nem mesmo justificar a execução do objeto após o prazo final de vigência do convênio.

5.6 As notas fiscais apresentadas foram emitidas em data posterior ao término da vigência do convênio ou após o pagamento das despesas, contrariando o estabelecido na cláusula terceira, II, “n” do termo de convênio (peça 1, p. 90). Ademais, constatou-se a contratação de empresas sem certidão negativa de débitos junto à Receita Federal, Relatório de Execução Físico-Financeira divergente do cronograma previsto no Plano de Trabalho (peça 1, p. 368-370), além da ausência de aplicação financeira do valor de R\$ 180.000,00 (peça 3, p. 5).

5.7 O conveniente tinha ciência de que o objeto do convênio deveria realizar-se em conformidade com o plano de trabalho, seguindo os ditames das cláusulas primeira e terceira, II, a do termo de convênio (peça 1, p. 82).

5.8 A demonstração da regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por

meio de convênio pressupõe a evidência da relação de causalidade entre eles e as despesas realizadas. Admitir o contrário é possibilitar, a título de mera exemplificação, o ardil de concretizar o objeto do convênio com recursos oriundos de outras fontes para desviar os oriundos do convênio.

5.9 Vale ressaltar que a comprovação da regularidade da integral aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio deve ser feita por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os valores federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/97-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.

5.10 No que concerne à tese de cumprimento do objeto pactuado, convém destacar que, além da não comprovação do alegado, é pacífico o entendimento desta corte de Contas que a mera realização do objeto não se afigura prova suficiente da correta aplicação dos recursos do convênio. Há que se demonstrar, concomitantemente, o nexo causal decorrente da conciliação entre as receitas e as despesas realizadas para a execução do objeto pactuado, por meio de documentos fiscais idôneos e de extratos bancários que reflitam a movimentação da conta corrente específica do convênio (Acórdão 399/2011 – 2ª Câmara; Acórdão 942/2011 – Plenário; Acórdão 973/2011 – 1ª Câmara; Acórdão 1.429/2015 – Plenário; Acórdão 1.430/2015 – Plenário).

5.11 A ausência do nexo de causalidade impossibilita atestar a realização do evento, ou mesmo identificar os recursos que, de fato, o financiou. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário. Desse modo, cabia ao responsável comprovar a regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com as normas vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

5.12 Pelo exposto, não que se falar em convalidação do ato emanado por esta Corte de Contas, uma vez que os documentos constantes do processo não se mostram hábeis a comprovar o cumprimento do objeto, a demonstrar a correta aplicação dos recursos nem mesmo permite a identificação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto.

6. Do enriquecimento sem causa da União

6.1. O recorrente contesta o suposto enriquecimento sem causa da União, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) é a enfática jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que impõe a obrigação de haver a comprovação efetiva do desfalque para se justificar a condenação ao ressarcimento, sem o que se tem o ilegal enriquecimento ilícito dos cofres públicos;

b) no caso em tela, por inexistir qualquer lesão ao erário é óbvio que a pretensa condenação ao ressarcimento é juridicamente impossível e até mesmo ilegal, não podendo persistir sob pena de se restar caracterizado o enriquecimento ilícito do erário.

Análise

6.2 Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas, uma vez que a condenação está baseada no prejuízo causado ao erário.

6.3 Conforme destacado na análise do item precedente desta instrução, inexistem elementos que permitem concluir pela execução do objeto conveniado, bem como se a eventual execução teria sido realizada com os recursos transferidos. Nestes casos, cabe ao gestor proceder o ressarcimento do erário federal dos respectivos valores, vez que ele não se desincumbiu adequadamente do seu dever de prestar contas dos valores a ele confiados.

7. Do dolo e da má-fé

7.1. O recorrente argui por sua irresponsabilidade perante as irregularidades apuradas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) é impossível condenar alguém a ressarcir o erário apenas com base em suposições e alegações vazias de má-fé e lesão ao erário. A má-fé jamais pode ser presumida ou suposta, conforme ocorreu no caso em tela;

b) efetivamente não houve o elemento doloso em desviar verbas do erário, tendo sido o valor recebido devidamente aplicado no projeto "Carnaval do Rio de Janeiro";

c) a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é uníssona em impedir a condenação de devolução aos cofres públicos de valores oriundos de repasses quando a irregularidade do exame não vem acompanhada de dolo ou má-fé.

Análise

7.2 A argumentação do recorrente não merece ser acolhida.

7.3 Não há necessidade de conduta dolosa de agente, público ou privado, envolvido na malversação da aplicação de recursos públicos federais para emergir sua obrigação de reparar o dano causado. Basta a presença de nexo entre a conduta do agente e o dano causado, além da inexistência de eventual excludente de responsabilidade. Havendo dano consubstanciado em débito é cabível a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista que a lei não restringe sua aplicação apenas às condutas dolosas. A presença de dolo configura apenas agravante da conduta e deve ser sopesada na dosimetria de multa a ser aplicada.

7.4 A citada jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não socorre ao recorrente. Há de se destacar que a prestação de contas recai sobre recursos federais, e esta Corte de Contas já se manifestara sobre o tema, tal como reproduzido no trecho do Acórdão 1952/2011-Segunda Câmara, que dispõe:

A má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

7.5 À época dos fatos, o recorrente era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do convênio nº 898/2007 e, no entanto, não tomou as medidas cabíveis para que tais recursos fossem corretamente utilizados.

7.6 Pelo exposto, não merecem prosperar as alegações expostas.

8. Da multa

8.1 O recorrente contesta a imputação da multa tendo que tal penalidade feriu frontalmente os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade em que o estado brasileiro está submetido, além dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Análise

8.2 A argumentação do recorrente não merece ser acolhida.

8.3 No caso em discussão, o objetivo da penalidade aplicada é punir o responsável pelas irregularidades e impedir que o mesmo erro seja praticado. De forma indireta, as penalidades aplicadas fomentam condutas tecnicamente adequadas e probas nas futuras contratações com recursos públicos.

8.4 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. No caso em tela, o gestor responsável não apresentou elementos essenciais para a comprovação do cumprimento do objeto pactuado e da regularidade das contas, além apresentar nota fiscal emitida posteriormente à vigência do convênio, o que contraria o disposto na cláusula terceira, II, “n” do termo de convênio.

8.5 Note-se que tal atividade do julgador envolve uma certa margem de discricionariedade. Nesse sentido, a multa, fundada no artigo 57 da Lei 8.443/1992, tem por limite superior até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 267 do Regimento Interno.

8.6 No caso concreto, o débito foi fixado em R\$ 300 mil reais, em valores históricos, sendo que a multa aplicada foi de R\$ 10 mil reais, valor muito abaixo daquele que poderia ser eventualmente aplicado de acordo com a lei. Não há que se falar, portanto, em desproporcionalidade dado o contexto descrito nos autos.

CONCLUSÃO

9. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) não que se falar em convalidação do ato emanado por esta Corte de Contas, uma vez que os documentos constantes do processo não se mostram hábeis a comprovar o cumprimento do objeto, a demonstrar a correta aplicação dos recursos nem mesmo permite a identificação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto;

b) não foi caracterizado o enriquecimento sem causa da administração pública, pois foi caracterizado prejuízo ao erário, uma vez que não foi possível estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas;

c) a multa prevista no art. 57 da Lei da 8.443/1992 tem por requisito a existência de débito a ser ressarcido ao erário, sendo a ocorrência de dolo apenas um agravante a ser eventualmente considerado na dosimetria da multa aplicada.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



10. 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 e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 22 de fevereiro de 2017.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2