

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 012.544/2013-2.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão: Ministério do Turismo (vinculador).

Recorrente: Maurício de Araújo Mattos (056.278.267-20).

Representação legal: Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP-305.149) e outros, representando Maurício de Araújo Mattos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO COMBATIDA. REJEIÇÃO.

- A responsabilidade administrativa apurada no âmbito do Controle Externo é de caráter subjetivo, na medida em que necessário se faz demonstrar, ao menos, culpa do responsável na utilização indevida dos recursos a ele confiados.

- A responsabilização de gestor que não se desincumbiu da obrigação de prestar contas dos recursos federais a ele confiados por meio de ajuste conveniente decorre da culpa presumida, na medida em que compete a ele demonstrar a correta utilização desses recursos públicos.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 73), que contou com a anuência do corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 74 e 75), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 62) interposto por Maurício de Araújo Mattos, à época dos fatos Presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha (Gresar), contra o Acórdão 11.239/2015 – 2ª Câmara (peça 40), cujo dispositivo se transcreve integralmente e cujos itens impugnados se destaca:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Maurício de Araújo Mattos (CPF: 056.278.267-20), ex-Presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha (CNPJ: 30.121.859/000110), e condená-lo, em solidariedade com a referida Agremiação, ao pagamento da quantia de R\$ 270.000,00 (duzentos e setenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso

III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de 18/03/2007, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar, **individualmente**, aos responsáveis, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento das dívidas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 16 de junho de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. alertar os Responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; 9.5. determinar à Secex/RJ que inclua nas notificações para o pagamento dos valores mencionados nos itens 9.1 e 9.2 o disposto nos itens 9.3 e 9.4, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea "a", da Resolução n.º 170, de 30 de junho de 2004; e

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

HISTÓRICO

2. O processo trata-se da prestação de contas dos recursos pecuniários repassados ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha (Gresar) por força do Convênio 584/2006 celebrado com o Ministério de Turismo e cujo objeto consiste em evento comemorativo do aniversário da cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro.

3. Em razão da reprovação das contas, instaurou-se tomada de contas especial mediante a qual se apurou o débito e a responsabilidade do ora recorrente, na qualidade de presidente da aludida entidade.

4. Ouvido na fase processual da tomada de contas, o responsável não trouxe aos autos elemento comprobatório do bom e regular emprego dos recursos, mas antes, como observado na instrução exarada na peça 32, prestação de contas diversa da originariamente apresentada, portanto continente de documentos relativos a evento distinto do objeto do convênio em análise. Segundo o contido na prestação de contas apresentada na fase apurativa do procedimento de tomada de contas especial, o evento teria consistido em apresentação um de músico de nome artístico "Jorge Aragão"; de acordo com a apresentada na fase processual da tomada de contas, em resposta à citação promovida pela Secretaria do Tribunal, em concerto da musicista de nome artístico "Beth Carvalho".

5. Como se infere da leitura da fundamentação da decisão guerreada, trazida à peça 41, o Tribunal reputou que não se pode ter por comprovada a realização do evento consoante a prestação de contas inicialmente apresentada (peça 1, p. 149-245), consistente em apresentação do musicista de nome artístico "Jorge Aragão", em razão do observado pelo Ministério Público especializado relativamente à agenda do referido artista em parecer acostado à peça 37, parcialmente infratranscrito:

(...) Quanto ao assunto, registra-se que, em consulta à internet verificou-se que o referido cantor se apresentou na escola de samba em 3/11/2007, no âmbito do projeto denominado "Bambas do Samba", que envolveu a apresentação de vários outros cantores e que teria como patrocinador a Petrobrás, segundo informações do site (http://www.esquinadosamba.com.br/index.php?modulo=noticia&acao=mostraProxima&id=1082&dt_inicio=2007-10-31%2018:00:21 e <http://www.galeriadosamba.com.br/noticia/show-de-jorge-ara-gao-na-quadra-da-academias/1322/1>).

6. Relativamente à prestação de contas trazida aos autos pelo então gestor dos recursos em resposta à sua citação promovida na fase externa da tomada de contas, reputou a Corte que ele “não trouxe aos autos nenhum elemento capaz de comprovar a destinação dada aos recursos em comento” (peça 41).

7. Diante do exposto, proferiu-se a decisão ora objurgada.

8. O responsável interpôs da decisão embargos de declaração e mediante o Acórdão 4.953/2016 – 2ª Câmara, o Tribunal os acolheu parcialmente para informá-lo de que “as teses defendidas em sede de atendimento tanto em relação à primeira citação quanto à segunda não são aptas a afastar as irregularidades que recaem sobre os autos”.

9. Diante disso, o interessado interpõe o recurso ora examinado para – em parte tácita, em parte expressamente – pedir (peça 62, p. 15-16) à Corte que dele conheça, dê-lhe efeito suspensivo e, no mérito, reforme a decisão de sorte a julgar as contas especiais regulares, com a consequente elisão tanto da condenação a ressarcir o erário como das aplicações de multa.

ADMISSIBILIDADE

10. Perfilha-se o exame de admissibilidade exarado na peça 65, acolhido pelo relator do recurso, ministro Vital do Rêgo (peça 68), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.1, 9.2 e 9.6 da decisão combatida.

MÉRITO

11. Delimitação

11.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir:

a) se os elementos probatórios ora trazidos às peças 27 a 29 pelo ora recorrente na oportunidade da apresentação de suas alegações de defesa se prestam para prova a boa e regular aplicação dos recursos pecuniários repassados para a execução do objeto do convênio e se, por isso, cabe “convalidar o ato administrativo” (nesta instrução, item 12);

b) se seria descabida a presunção de mau ou irregular emprego de recursos públicos ante a não comprovação em sentido contrário por quem disso esteja incumbido (*ibidem*, item 13).

12. Da não comprovação da execução do objeto do convênio com os recursos pecuniários para tanto repassados

Alegação

12.1. O recorrente assevera (peça 62, p. 5-10, e 14-15) que os documentos acostados às peças 27-29 fariam prova da execução do objeto do convênio e da boa e regular aplicação dos recursos pecuniários para tanto repassados.

12.2. Desses documentos, dentre eles as notas fiscais juntadas à peça 29, p. 14-18, depreender-se-ia que se empreendeu em 2008 o concerto da cantora de nome artístico “Beth Carvalho” na quadra do Gresar.

12.3. A realização de tal apresentação em meados de 2008 não comprometeria em nada “a lisura do cumprimento fiel e integral do objeto do convênio”, pois o tempo que mediou entre essa data e o termo final da vigência do convênio, 1º/7/2007, não teria causado “prejuízo ao interesse público ou lesão ao erário”.

12.4. Porque se teria dado “cumprimento ao convênio”, teriam sido “cumpridas todas as determinações e previsões fixadas no convênio”, teria havido “mero vício de finalidade”, e ter-se-ia agido de boa-fé, haveria que convalidar o ato mediante o qual se com fulcro no art. 55 da Lei 9.784, de 29/11/99. A convalidação de atos administrativos seria um “dever-poder” da Administração Pública, segundo a voz autorizada de Celso Antônio Bandeira de Mello em sua obra Curso de Direito Administrativo (32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 92).

12.5. Desse modo, a condenação levada a efeito resultaria em enriquecimento sem causa “do Estado brasileiro”

Análise

12.6. Não assiste razão ao recorrente, pois resta evidenciado nos autos que, conforme endossa-se integralmente o infratranscrito trecho da instrução acostada à peça 32:

16. O Sr. Maurício de Araújo Mattos encaminhou suas alegações de defesa em 13/1/2014, que foram juntadas como peças 27 a 29.

17. No referido documento, o responsável apresentou nova prestação de contas, diferente daquela apresentada ao Ministério do Turismo (peça 1, p. 149-245), com diversas notas fiscais de gastos com carros alegóricos, fantasias, alegorias e materiais para confecção dos mesmos (peças 27 a 29), todas emitidas no ano de 2008. Constam, também, algumas notas fiscais referentes à sonorização, iluminação e show com Beth Carvalho para lançamento do samba enredo do Grêmio (peça 29, p. 14-18), também emitidas no ano de 2008. Cabe lembrar que a vigência do convênio foi de 29/12/2006 a 1º/7/2007, não cabendo, assim, aceitar a referida documentação como prestação de contas do Convênio 584/2006.

18. Além do mais, os gastos com carros alegóricos, fantasias, alegorias e materiais para confecção dos referidos itens, não podem ser aceitos como prestação de contas do Convênio 584/2006, pois a “Relação Pormenorizada de Custos e suas Especificações” que faz parte do Projeto Básico aprovado (peça 1, p. 13 -15), não inclui nenhum desses itens.

12.7. Diante disso, e salientando que o ora recorrente não trouxe novos documentos na oportunidade da impugnação ora examinada, pois se limitou a mencionar os juntados às peças 27-29 examinados pelo Tribunal na instrução do processo, entende-se acertado o julgamento.

12.8. Em suma, o ora recorrente não fez prova quer da execução do objeto do convênio quer de que o evento segundo ele realizado em cumprimento ao objeto do convênio o foi mediante o emprego dos recursos para tanto repassados.

13. Da prova presuntiva da não aplicação boa e regular de recursos pecuniários públicos repassados para agente público ante a não produção por este de prova contrária

Alegação

13.1. O recorrente afirma (peça 62, p. 10-14) que não teria havido “prática de má-fé”, pois que esta não pode ser presumida no ordenamento jurídico brasileiro, como se teria dado no julgamento impugnado.

13.2. No item 22 da instrução acostada à peça 32, se teria falado tão somente em meros “indícios de ausência do boa-fé” por parte dos agentes responsáveis pelos recursos pecuniários repassados para a execução do objeto do convênio.

13.3. Segundo ele, “para que haja a efetiva lesão ao erário é (...) imperativo que o elemento doloso esteja claramente demonstrado e que o desfalque ao erário reste evidente.”

13.4. Por essa maneira, o julgamento vergastado se teria fundado em “indícios de má-fé”, o que constituiria ofensa aos princípios da presunção da inocência e da ampla defesa insculpidos da Constituição da República.

13.5. Invoca em favor de sua sustentação decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferida no Recurso Especial (REsp) 663.889/DF e trechos diversos de pareceres emanados em processos da competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relativos, segundo ele, a “terceiros

de boa-fé” não condenados a ressarcir o erário por aquele Tribunal ante a falta de demonstração de má-fé.

Análise

13.6. Descabe acolher a alegação recursal.

13.7. O recorrente parte da premissa de que a decisão impugnada se fundou em provas da não aplicação dos recursos. A premissa é falsa porque o julgamento combatido não se funda em prova indiciária da não aplicação dos recursos em foco, mas antes, como está claro na fundamentação da decisão, na não comprovação de tal aplicação. Não se trata apenas de questão semântica, como se poderá pensar à primeira vista, pelo que se passa a explicar.

13.8 A propósito, em sede recursal o responsável não apresentou nenhum documento para comprovar a correta aplicação dos recursos objeto do convênio em questão.

13.9 Por outro lado, na instrução inicial e no Voto que fundamentou o Acórdão ora combatido ficou claramente evidenciado que a documentação apresentada a título de prestação de contas não comprovava a aplicação dos recursos repassados ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha – Gresar, por força do Convênio 584/2006, que tinha por objeto fomentar o turismo na cidade do Rio de Janeiro/RJ através de evento em dia comemorativo do aniversário da cidade do Rio de Janeiro/RJ.

13.10 Ainda na instrução inicial ficou demonstrado que o gestor dos recursos não trouxe aos autos nenhum elemento capaz de comprovar a destinação dada aos recursos em comento. Pelo contrário, consoante demonstrado pela Unidade Técnica na peça 32, o responsável trouxe aos autos prestação de contas diversa daquela originariamente apresentada à concedente, com documentos pertinentes a evento distinto daquele objeto do convênio em análise, realizado em data posterior à vigência do ajuste.

13.11 Além disso, mesmo em sede recurso, o recorrente não conseguiu elidir constatação de natureza grave carregada aos autos pelo MP/TCU e transcrito no Voto que fundamentou o Acórdão ora impugnado, como segue:

5. Além disso, conforme igualmente destacou o MP/TCU, não foi possível confirmar a realização do evento objeto do convênio – que consistia na apresentação do cantor Jorge Aragão, mas sim o contrário, senão vejamos, *verbis* (Peça 37):

“(…) Quanto ao assunto, registra-se que, em consulta à internet verificou-se que o referido cantor se apresentou na escola de samba em 3/11/2007, no âmbito do projeto denominado “Bambas do Samba”, que envolveu a apresentação de vários outros cantores e que teria como patrocinador a Petrobrás, segundo informações do site (http://www.esquinadosamba.com.br/index.php?modulo=noticia&acao=mostraProxima&id=1082&dt_inicio=2007-10-31%2018:00:21 e <http://www.galeriadosamba.com.br/noticia/show-de-jorge-aragao-na-quadra-da-academicos/1322/1>).”

6. Dessa forma, acolho o parecer da Unidade Técnica (Peça 32), aderido pelo MP/TCU (Peça 37), e endosso suas conclusões.

13.12 Ressalte-se que em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. De conseguinte, para que sejam julgadas regulares suas contas deve o responsável produzir e juntar aos autos elementos probatórios suficientemente robustos para fazer ver cabalmente não apenas as despesas realizadas mas também o nexo causal entre estas e os recursos repassados para sua realização. Na hipótese de falta de elementos de comprovação da aplicação regular de recursos públicos pecuniários federais se constitui prova presuntiva e o Tribunal, portanto, não carece de indícios ou provas da sua não aplicação ou de sua aplicação irregular.

13.13 Nesse sentido, a jurisprudência da Corte, em consonância também com o disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, c.c. o art. 66, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme entendimento assentado nos seguintes julgados:

Acórdãos 11/97-Plenário; 87/97-2ª Câmara; 234/95-2ª Câmara; 291/96-2ª Câmara; 380/95-2ª Câmara; e Decisões 200/93-Plenário; 225/95 -2ª Câmara; 545/92-Plenário.

13.14 Portanto, não há como acolher as alegações de defesa, considerando que o responsável não apresentou nenhum documento hábil, seja na fase de instrução, seja na fase recursal, para comprovar a correta aplicação dos recursos objeto do convênio em questão.

CONCLUSÃO

14. Conclui-se que:

- a) os elementos probatórios ora trazidos às peças 27 a 29 pelo ora recorrente na oportunidade da apresentação de suas alegações de defesa não se prestam para prova da boa e regular aplicação dos recursos pecuniários repassados para a execução do objeto do convênio;
- b) deriva do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República a presunção de mau ou irregular emprego de recursos públicos ante a não comprovação em sentido contrário por quem disso esteja incumbido (ibidem, item 13).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Do exposto, propõe-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) notificar da decisão sobrevida o recorrente, a Procuradoria da República e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.

2. A representante do MPTCU que oficiou neste feito, Dr^a. Cristina Machado da Costa e Silva, ao concordar com a proposta de mérito da Serur, assim se manifestou em seu parecer colacionado à peça 76:

Trata-se de Recurso de Reconsideração, interposto por Maurício de Araújo Mattos, em Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério de Turismo, contra o Acórdão n.º 11.239/2015-TCU-2.^a Câmara, que julgou irregulares as contas e condenou em débito (R\$ 270.000,00, em 18/03/2007 – peça 73, p. 1) e multa (R\$ 25.000,00 – peça 73, p. 1) o então Presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha (Gresar), em razão da não comprovação da execução do objeto do Convênio n.º 584/2006, bem como pela falta de comprovação da destinação dada aos recursos repassados e pelos indícios de fraude na prestação de contas (peça 41).

2. Baseia-se seu recurso em duas alegações básicas: a primeira refere-se à ausência de qualquer dano ao erário pela realização de evento fora da data de vigência do referido convênio, o que configuraria mera falha formal, ato administrativo passível de convalidação (peça 63, p. 5); a segunda se refere à ausência de má-fé, e cumprimento do objeto “consagrado com a mais absoluta boa-fé” (peça 63, p. 8).

3. A bem lançada instrução da Unidade Técnica demonstrou a exaustão que o recorrente não fez prova da execução do cumprimento do objeto avençado, mas tão somente apresentou alguns documentos tentando comprovar a realização de um outro evento, que teria sido realizado cerca de um ano após o termo final da vigência do convênio em tela, e com o qual não guarda a menor relação de causalidade (peça 73, p. 4).

4. Além de diversas falhas nos relatórios financeiros e nos documentos probatórios verificadas na primeira prestação de contas relativas a um alegado show do cantor Jorge Aragão, que inviabilizaram a demonstração da execução do objeto e a aprovação das contas do gestor (peça 1, p. 321-335), na segunda prestação de contas, relativas a um outro alegado show da cantora Beth Carvalho, sequer a conta movimentada era a mesma conta específica do convênio (peça 27, p. 17), carecendo qualquer nexo de causalidade devido.

5. Como se vê, não se trata de uma mera questão de realização de evento extemporâneo ou ato administrativo passível de convalidação, não merecendo prosperar essa alegação do recorrente.

6. Quanto à questão do aspecto subjetivo da irregularidade, a alegada ausência de má-fé, há que se ressaltar dois aspectos sobre esse ponto.
 7. O primeiro é que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa (Acórdão n.º 1.530/2008-TCU-Plenário, Relator: Min. Benjamin Zymler), sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado (Acórdão 6.943/2015-TCU-Primeira Câmara, Relator Min. Bruno Dantas).
 8. Neste sentido, a jurisprudência desta Corte é pacífica em reconhecer, nesses casos, a culpa *in re ipsa*, isto é, nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é presumida, “ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor” (Acórdão n.º 1.895/2014-TCU-Segunda Câmara, Relatora: Min. Ana Arraes), em conformidade às lições de responsabilidade civil do Prof. Cavalieri Fº (*in* Programa de Responsabilidade Civil. 12.ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2015).
 9. Portanto, ao deixar de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, transgredindo norma expressa, milita em desfavor do gestor essa presunção de culpa, a qual, por evidente, o responsável não conseguiu afastar com os elementos que trouxe aos autos.
 10. Ademais, a par dessa culpa do recorrente, não há a menor explicação ou justificativa para o fato da apresentação de duas prestações de contas completamente distintas para o mesmo convênio firmado, de dois eventos distintos, um em 2007 e o outro em 2008, pelo mesmo gestor, com notas fiscais e relatórios referenciando o mesmo convênio, denotando, conforme registrado na instrução da Unidade Técnica como ausência de “elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé” (peça 32, p.3).
 11. Na verdade, essa apresentação de notas fiscais e documentos probatórios de despesas completamente díspares para o mesmo convênio impõe a conclusão de que, pelo menos, um desses conjuntos de documentos é fraudulento, configurando-se evidência mais do que suficiente de fraude e de má-fé, razão pela qual não deve ser provido o presente recurso.
 12. Assim, esta Representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, em pareceres uníssonos (peças 73, 74 e 75), para conhecer do presente recurso de reconsideração interposto e, no mérito, rejeitar *in totum* as alegações do recorrente, negando-lhe provimento, mantendo as contas irregulares, o débito e a multa imputados nos exatos termos do Acórdão recorrido.
- É o relatório.