

## VOTO

Trata-se, originariamente, da tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor do Sr. Maurício de Araújo Mattos, ex-presidente do Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha – Gresar/RJ, em face de irregularidades constatadas na prestação de contas dos recursos oriundos do Convênio nº 898/2007, o qual objetivava dar apoio à implementação do projeto denominado “Carnaval do Rio de Janeiro”.

2. Com vigência para o período de 21/12/2007 a 2/2/2009, referido convênio previa o repasse ao conveniente da quantia de R\$ 300.000,00.

3. Mediante o Acórdão nº 8.742/2016 -2ª Câmara, este Tribunal decidiu julgar irregulares as presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443/1992, e condenar o Sr. Maurício de Araújo Mattos e o Grêmio Recreativo Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha – Gresar/RJ solidariamente em débito, pelo valor integral repassado, em decorrência das seguintes irregularidades: ausência de comprovação da realização das apresentações artísticas previstas e de demonstração da aplicação dos recursos conveniados na consecução do objeto pactuado.

4. Outrossim, decidiu aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da referida lei, no valor de R\$ 10.000,00.

5. Nesta oportunidade, examina-se recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Mauricio de Araujo Mattos contra o acórdão condenatório (peça 41), por meio do qual defende, em síntese, o cumprimento do objeto conveniado e a ausência de má-fé, dolo, irregularidade e/ou dano ao erário.

6. Quanto à admissibilidade da peça recursal, entendo que deve ser conhecida, por preencher os pressupostos constantes dos arts. 32, inciso I, parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU.

7. No mérito, acompanho os pareceres exarados nos autos, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, quanto à manutenção da decisão adotada por este Tribunal.

8. De fato, vejo que, em sede recursal, o Sr. Mauricio de Araujo Mattos não apresentou qualquer argumento que pudesse descaracterizar as irregularidades apuradas nos autos e/ou elidir a sua responsabilidade pela prática dessas irregularidades e/ou pela reparação do dano ocasionado ao erário.

9. No caso, o recorrente limitou-se a tecer alegações meramente argumentativas no intuito de demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, reiterando, para tanto, que os eventos planejados teriam sido realizados, em absoluta consonância ao projeto básico aprovado pelo Ministério do Turismo, o que se comprovaria a partir da análise das notas fiscais referentes à sonorização, iluminação e outros custos inerentes ao objeto anexadas aos autos.

10. Lembro que a presente tomada de contas especial foi instaurada em face da impugnação total das despesas informadas na prestação de contas em razão da ausência de documentação comprobatória capaz de demonstrar o cumprimento integral do objeto conveniado e o nexo de causalidade entre as despesas apresentadas e os recursos repassados.

11. Basicamente, o recorrente anexou à prestação de contas diversos documentos fiscais sem a identificação do número e do título do convênio a que se referem e sem o ateste de recebimento dos serviços e com emissão após o pagamento das despesas e/ou em data posterior ao término da vigência do convênio, neste último caso em desacordo com o disposto no art. 8º, inciso V, da Instrução Normativa STN nº 1/1997 e na cláusula décima primeira do Convênio nº 898/2007, os quais vedavam, expressamente, a utilização dos recursos conveniados no pagamento de despesas efetuadas posteriormente ao período de vigência avençado.

12. Outrossim, deixou de apresentar, na prestação de contas, demais documentos comprobatórios exigidos nas normas vigentes à época e no respectivo termo de convênio em relação à realização de eventos artísticos ou culturais custeados com recursos públicos federais, tais como fotografias ou filmagens do evento, constando o nome do evento e a logomarca do Ministério do Turismo, e das atrações artísticas que se apresentaram, declaração de autoridade local que não seja o

conveniente atestando a realização do evento, declaração de exibição de vídeo institucional do órgão ministerial, além de informações sobre procedimento licitatório, dispensa de licitação ou inexigibilidade, contrato de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, dentre outros.

13. Como o conveniente não apresentou os elementos probatórios requeridos, não foi possível aferir a efetiva ocorrência dos eventos pactuados e a existência denexo causal entre os recursos conveniados e os pagamentos informados, restando não demonstrada a aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto conveniado e, por conseguinte, caracterizado prejuízo ao erário imputável aos agentes responsáveis.

14. Sobre isso, aduz o recorrente que os eventos pretendidos teriam ocorrido em 2009, não obstante devessem ter ocorrido entre 2007 e o início de 2009, e que *“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 pode ser perfeitamente convalidado, surtindo efeitos retroativos”*.

15. Ora, como destacou a unidade técnica, *“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)”*.

16. Ressalte-se que nessa mesma linha já havia se pronunciado o relator **a quo**, ao consignar no acórdão condenatório que *“Ainda que determinado evento tenha sido realizado, deve haver inequívoca demonstração de que o que fora realizado o foi com os recursos a ele destinados”*, o que não se apurou no caso em exame, razão pela qual a prestação de contas apresentada fora reprovada.

17. Vale repisar o entendimento pacificado deste Tribunal sobre a matéria, no sentido de que, nos termos do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto nº 93.872/1986, o ônus de comprovar a regularidade integral da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor desses recursos, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados.

18. Destarte, vê-se que a documentação ora mencionada pelo recorrente já foi considerada inapta a comprovar a aplicação dos valores nelas contidos, ante a falta de nexo entre as despesas informadas e a consecução do objeto do ajuste, inviabilizando, conseqüentemente, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados.

19. Por fim, ressalto que as alegações recursais ora trazidas pelo recorrente assemelham-se às apresentadas por ele no recurso de reconsideração interposto contra a condenação proferida no âmbito do TC 12.544/2013-2, alusivo à tomada de contas especial instaurada em face de irregularidades observadas na utilização de recursos federais repassados ao Gresar por força do Convênio nº 584/2006, com vigência de 29/12/2006 a 1º/7/2007, objetivando a realização de evento comemorativo do aniversário da cidade do Rio de Janeiro/RJ, em 1º de março.

20. Por pertinente, transcrevo a seguir o exame empreendido pelo ilustre Ministro Vital do Rego no voto condutor do Acórdão nº 5.787/2017-TCU-2ª Câmara, no qual tais alegações foram devidamente rechaçadas, cujas análises e conclusões também adoto como razões de decidir nesta oportunidade:

*“9. Nas razões de apelo trazidas à peça 62, o responsável alega que os documentos acostados às peças 27 a 29 fazem prova da execução do convênio e da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados. A seu ver, a realização da apresentação da artista Beth Carvalho mais de um ano após o término da vigência do convênio não teria trazido prejuízo ao*

*interesse público ou lesão ao erário, na medida em que o ajuste teria sido cumprido, revelando-se, assim, um mero vício de finalidade. Prossegue esclarecendo que a condenação imposta pelo TCU resultaria em enriquecimento sem causa do Estado brasileiro.*

10. *É de se observar que a documentação trazida a título de nova prestação de contas acostada às peças 27 a 29, diferente daquela apresentada ao MTur (peça 1, p. 149 a 245), já foi detidamente analisada pela decisão combatida que concluiu pela impossibilidade de tais documentos serem aceitos como prestação de contas do Convênio 584/2006, porquanto os gastos ali comprovados não guardam correspondência com a 'Relação Pormenorizada de Custos e suas Especificações', que faz parte do Projeto Básico aprovado (peça 1, p 13 -15).*

11. *De fato, não há como aceitar o argumento de que a realização de despesas fora da especificação do projeto básico relativo ao ajuste e em período posterior ao término de sua vigência tratar-se-ia de mero vício de finalidade. Executados nestas condições, impossível estabelecer e comprovar o necessário nexos de causalidade entre tais gastos e os recursos federais repassados para a consecução do objeto.*

12. *Argumenta também o responsável, em suas razões de recurso, que a decisão adversada, ao promover sua condenação, teria se escorado em indícios de má-fé, de sorte que o elemento doloso, necessário, a seu ver, para que haja a efetiva lesão ao erário, não restou claramente demonstrado. Desse modo, teria ocorrido ofensa aos princípios da presunção da inocência e da ampla defesa insculpidos da CF/1988. Por fim, invoca, entre outras, decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferida no Recurso Especial (REsp) 663.889/DF, em que, segundo ele, a falta de demonstração de má-fé teria afastado a condenação de terceiros de boa-fé.*

13. *A responsabilização pela utilização de recursos públicos federais no âmbito desta Corte de Contas, de fato, não comporta a teoria da responsabilidade objetiva, na medida em que necessário se faz demonstrar, ao menos, culpa do responsável na utilização indevida desses recursos, a exemplo do que restou decidido pelos Acórdãos 433/2012-TCU-Plenário, 249/2010-TCU-Plenário e 487/2008-TCU-Plenário, entre tantos outros.*

14. *Ocorre que o TCU tem adotado, em regra, com relação à avaliação da culpabilidade em ajustes convenientes, a teoria da culpa presumida, segundo a qual compete ao responsável demonstrar a correta utilização dos recursos públicos que lhe foram confiados, na medida em que, violado o dever jurídico de prestar contas, nasce para o responsável a obrigação de ressarcir os valores correspondentes. Em outras palavras, nesta hipótese, perfaz-se a presunção relativa de que os recursos repassados não foram aplicados corretamente.*

15. *Nesse sentido, eis o que restou decidido pelo Acórdão 1.895/2014-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes:*

*Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986).*

16. *In casu, o ora recorrente não se desincumbiu da obrigação de bem demonstrar a correta utilização dos recursos federais repassados no âmbito do ajuste em questão, sendo tal fato suficiente para sua responsabilização, não havendo necessidade, no caso concreto, de se comprovar eventual conduta dolosa de sua parte.*

17. *Com relação à decisão do STJ no REsp 663.889/DF, trazida pelo recorrente, observo que o citado **decisum** não o socorre, em razão de que ela apenas reafirma a teoria da responsabilidade subjetiva na responsabilização daquele que causou dano ao erário, em plena consonância ao entendimento emprestado ao tema pelo TCU, conforme já assentado neste voto.*

18. *Em face do exposto, entendo que as razões recursais aviadas não são suficientes para infirmar a decisão recorrida”.*

21. Especificamente quanto às alegações de ofensa ao princípio da presunção de inocência atestado no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal e de inobservância da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em especial ao que restou decidido no Resp 663.889/DF, que impõe a obrigação de haver comprovação efetiva do desfalque para se justificar a condenação ao ressarcimento, sob pena de ocorrer enriquecimento ilícito dos cofres públicos, tais questões foram apreciadas na fase posterior daquele feito, em sede de embargos de declaração, consoante se depreende do voto condutor do Acórdão nº 7.587/2017-TCU-2ª Câmara, **in verbis**:

*“9. O cerne de suas razões recursais reside em alegar que a decisão adversada teria afrontado o princípio da presunção da inocência, disposto no art. 5º, inciso LVII, da CF/1988, bem como a jurisprudência do STJ acerca da responsabilização por dano causado ao erário, supostamente a teor do que foi decidido no Resp 663.889/DF.*

*10. Não merece acolhimento o argumento de que a decisão combatida teria sido omissa em relação à jurisprudência do STJ, disposta no Resp 663.889/DF, pois assim me pronunciei no voto condutor da referida decisão (peça 78):*

*‘17. Com relação à decisão do STJ no REsp 663.889/DF, trazida pelo recorrente, observo que o citado **decisum** não o socorre, em razão de que ela apenas reafirma a teoria da responsabilidade subjetiva na responsabilização daquele que causou dano ao erário, em plena consonância ao entendimento emprestado ao tema pelo TCU, conforme já assentado neste voto’.*

*11. Adicionalmente, vale destacar que o caso concreto submetido ao STJ e decidido no Resp 663.889/DF apresenta contornos fáticos distintos daqueles que vieram à lume na presente TCE. Tal contenda judicial referia-se à ação popular, movida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), em que se arguia a nulidade de contrato de concessão do direito de uso de terreno do Distrito Federal e solicitava que o particular indenizasse o poder público em razão do período em que se utilizou do imóvel do DF.*

*12. Entendeu a Corte Superior de Justiça que o pressuposto da indenização pleiteada pelo MPDFT em face do particular seria o desfalque patrimonial, causado ao erário em decorrência de dolo ou culpa, a ser devidamente comprovado. Entretanto essa premissa não se confunde com a responsabilização de conveniente que se utilizou de recursos públicos federais a ele confiados sem a devida prestação de contas.*

*13. Por conseguinte, deflui-se que a decisão embargada não colide em nada com a jurisprudência do STJ trazida pela parte.*

*14. De modo diverso, é digno de admissão o argumento de que a decisão recorrida não teria enfrentado, de forma expressa, a presunção de inocência disposta no art. 5º, inciso LVII, da Carta Magna. Por essa razão, me posiciono a seguir a respeito.*

*15. O princípio da presunção de inocência reverbera-se como uma garantia processual penal atribuída ao acusado pela prática de determinada infração penal, de sorte que a ele devem se curvar o estado-juiz e o estado-acusador, surgindo como verdadeiro limitador do poder estatal a proteger o acusado de provável sanção penal aplicada de forma antecipada.*

*16. A presente TCE, por sua vez, configura processo de caráter nitidamente administrativo, com regência estampada no art. 8º e seguintes da Lei 8.443/1992. Presta-se à apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação do dano. O instituto da culpa presumida, a fundar a responsabilização do embargante, tem restrita aplicação na apuração de responsabilidades em ajustes convenientes, em que o gestor não se desincumbiu da obrigação de prestar contas.*

*17. Por tais razões, clara é a conclusão de que a decisão adversada em momento algum afrontou o citado princípio simplesmente por possuir âmbito de aplicação diverso daquele insculpido no dito preceito constitucional”.*



22. Destarte, em face da improcedência das alegações recursais, cabe negar provimento ao presente recurso.

Destarte, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de fevereiro de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator