

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC-007.694/2016-4

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: João Paulo Ribeiro Filho, ex-prefeito

Unidade: Prefeitura Municipal de Araguacema/TO

Sumário: TCE. CONVÊNIO. REALIZAÇÃO DE EVENTO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS VALORES. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS A DEMONSTRAR O NEXO CAUSAL ENTRE OS VALORES DO CONVÊNIO E A CONSECUÇÃO DO SEU OBJETO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, no essencial, a instrução da Secretaria de Recursos – Serur que analisou o recurso de reconsideração tratado nesta fase processual, na qual se propõe o conhecimento da peça recursal e, no mérito, a negativa de seu provimento (peça 41):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de reconsideração (peça 35) interposto por João Paulo Ribeiro Filho contra o Acórdão 1980/2017-2ª Câmara (peça 22), que apresenta o seguinte teor:*

‘9.1. considerar revel o Sr. João Paulo Ribeiro Filho, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. João Paulo Ribeiro Filho, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados desde 24/6/2010 até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU - RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. João Paulo Ribeiro Filho a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.’

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor de João Paulo Ribeiro Filho, ex-Prefeito de Araguacema/TO (gestão: 2009-2012), relativa ao Convênio 322/2010 (Siconv 733291, peça 1, p. 51-87), destinado à realização do projeto intitulado 'Festival Cultural de Araguacema/TO', no período de 8 a 9/5/2010, no valor de R\$ 105.000,00, com R\$ 5.000,00 a título de contrapartida do conveniente e R\$ 100.000,00 à conta do órgão concedente.

2.1. Instaurado o procedimento de tomada de contas especial, o responsável foi citado pela constatação de irregularidades na execução financeira, evidenciadas na Nota Técnica de Análise 33/2013, de 24/4/2013 (peça 2, p. 42-47), especificamente quanto à seguinte documentação requerida pelo MTur e não remetida pelo conveniente (conforme excerto do ofício de citação à peça 8, p. 3):

- a) publicação da ratificação da inexigibilidade de licitação;
- b) contratos de exclusividade das bandas/dupla musicais com o empresário contratado (WC Eventos Ltda.), registrado em cartório, para comprovar a exclusividade;
- c) recibos dos cachês assinados pelos artistas ou por seus empresários exclusivos;
- d) contratos de prestação de serviços e as publicações dos extratos dos contratos;
- e) atesto de recebimento dos serviços nas notas fiscais emitidas;
- f) extrato bancário da conta específica do convênio;
- g) comprovantes de pagamentos aos fornecedores;
- h) declaração de guarda dos documentos.

2.2. O responsável compareceu aos autos solicitando dilação de prazo para apresentação de alegações de defesa (peça 13), porém não as apresentou.

2.3. Esta Corte, incorporando os pareceres da unidade técnica e do MPTCU, condenou o ex-prefeito em razão da ausência de elementos suficientes nos autos para aferir o nexo causal entre os recursos federais aportados e as despesas declaradas pelo conveniente para a realização do evento ajustado.

2.4. O nexo de causalidade entre a movimentação bancária e as despesas realizadas restou prejudicado por: a) ausência dos extratos da conta específica do convênio e dos comprovantes de pagamentos efetuados, com a identificação dos destinatários, b) apresentação de notas fiscais sem o atesto de recebimento por parte do conveniente, c) não apresentação dos recibos assinados pelos artistas e dos respectivos contratos de exclusividade (peça 23, pp. 2-3).

2.5. Assim, a Segunda Câmara prolatou o Acórdão 1980/2017-2ª Câmara, condenando o responsável a quitação do débito pela totalidade dos recursos repassados e multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) (peça 22).

2.6. Examina-se, nesta oportunidade, o recurso de reconsideração (peça 35) interposto pelo responsável, sob a relatoria do Ministro José Mucio Monteiro.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Ratifica-se a proposta de conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, formulada no exame de peça 37 e acolhida pelo Relator, Ministro José Mucio Monteiro, conforme despacho de peça 40.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. A insurgência contra o acórdão condenatório é baseada nas seguintes questões, examinadas na sequência:

- a) comprovação de que a empresa WC Eventos Ltda. recebeu os recursos do ajuste (nexo causal);
- b) comprovação da execução da despesa conforme previsto na Lei 4320/1964 e presunção de legitimidade dos atos administrativos;
- c) inversão do ônus da prova;
- d) comprovação da ausência de dano ao erário e de locupletamento.

5. Do nexo causal entre os recursos federais aportados e as despesas declaradas pelo conveniente para a realização do evento ajustado

5.1. O responsável alega que os valores recebidos do Convênio 322/2010 foram utilizados no pagamento da empresa WC Eventos Ltda., por meio de transferência eletrônica. Anexa extratos, declarações de recebimento, notas fiscais e ordens de pagamento para demonstrar o nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas relativas a realização do evento ajustado (peça 35, p. 3).

Análise

5.2. Após análise dos documentos anexados à peça recursal, verificou-se que não existem informações suficientes para comprovação do nexo causal entre os recursos federais aportados e as pretensas despesas declaradas pelo conveniente para a realização do evento ajustado.

5.3. Conforme estabelecido pelo parágrafo primeiro da cláusula sétima do convênio 73329/2010 'Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no **caput** desta Cláusula, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.' (peça 1, pp. 51-87).

5.4. A tabela resumo abaixo auxilia no entendimento da suposta movimentação de recursos federais alegada pelo recorrente:

Finalidade da conta corrente	Informações bancárias	Informação/registro vinculado	Ref.
Conta corrente do convênio	Banco do Brasil	No extrato apresenta no campo histórico o registro 'Estorno Acerto-Crédito' na data 3/8/2010 quando é feito o débito no valor de R\$ 105.000,00, valor total da conta corrente.	Peça 35, p. 59
	Ag 0804-4		
	CC 31055-7		
Suposta conta intermediária usada para o pagamento das despesas da execução do objeto conveniado	Banco do Brasil	O Ofício 136/2010, de 6/7/2010, da Prefeitura Municipal de Araguacema ao Banco do Brasil, supostamente autoriza a transferência de R\$ 105.000,00, da Conta Corrente 10251-2, Agência 3812-1, para a suposta conta corrente da empresa W. C. Eventos Ltda.	Peça 35, p. 47
	Ag 3812-1		
	CC 10251-2		
Conta corrente da empresa W. C. Eventos	Banco do Brasil	O Ofício 136/2010, de 6/7/2010, da Prefeitura Municipal de Araguacema ao Banco do Brasil, informa que a Conta Corrente 26132-7, Agência 1117-7, é da empresa W. C. Eventos Ltda.	Peça 35, p. 47
	Ag 1117-7		
	CC 26132-7		

5.5. O extrato bancário da conta do convênio não comprova transferência eletrônica dos recursos federais para a empresa W. C. Eventos Ltda. O único registro de débito que consta no extrato bancário da conta conveniada refere-se a um estorno de R\$ 105.000,00, com a descrição operação '110-Estorno Acerto-Crédito', valor total do convênio, não permitindo assim aferir o destinatário do montante estornado da conta corrente (peça 35, pp. 57-59). Não há qualquer comprovação que esses valores foram destinados a empresa WC Eventos Ltda.

5.6. Ademais, o Ofício 136/2010, da Prefeitura Municipal de Araguacema ao Banco do Brasil, que supostamente teria autorizado a transferência de R\$ 105.000,00, da Conta Corrente intermediária 10251-2, Agência 3812-1, para conta corrente da empresa W. C. Eventos Ltda., com a finalidade de pagamento dos serviços prestados, não permite determinar a origem dos recursos, uma vez que a conta corrente debitada não é a conta bancária específica do convenio - Conta Corrente 31.055-7, Agência 0804-4 (peça 35, p. 61).

5.7. Entretanto, supondo que o pagamento se originou na Conta Corrente 10251-2 Agência 3812-1, informada no Ofício 136/2010, da Prefeitura Municipal de Araguacema, esta hipótese, por si só, não

tem como prosperar e estabelecer o nexo causal. Falta a demonstração bancária de que os recursos do ajuste, debitados da conta conveniada, tenham ingressado na conta corrente intermediária nº 10251-2, Agência 3812-1, e que esse valor tenha sido debitado dessa conta e ido para a conta corrente da W.C. Eventos, sendo necessário também documento bancário confirmando que a conta destinatária é da empresa W.C. Eventos.

5.8. Ademais, não se pode olvidar que os recursos financeiros do convênio (dinheiro) são bens 'fungíveis (...) que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade' (art. 85 do Código Civil de 2002), razão pela qual, mesmo que o responsável comprovasse a saída dos recursos (R\$ 105.000,00) da conta específica do ajuste para a Conta Corrente 10251-2 Agência 3812-1, o responsável deveria comprovar ainda que esses R\$ 105.000,00 teriam ido, efetivamente, transferidos para a Conta Corrente 26132-7, Agência 1117-7, da W.C. Eventos.

5.9. Adicionalmente, segue quadro resumo dos comprovantes de despesa apresentados nos autos:

Valor (R\$)	Credor	Serviços	Nota Fiscal	Ordem de pagamento	Recibo	Observação
25.000,00	W.C. Eventos Ltda.	LOCACAO DE PALCO, SOM, HOUSE MIX E ILUMINACAO PARA SHOWS ARTISTICOS	NF no. 15 em 07/07/2010 (peça 35, p. 48)	OP 110277 (peça 35, p. 46)	Em 7/7/2010 (peça 35, p. 50)	Na ordem de pagamento há o registro que a origem dos recursos é do caixa da prefeitura
80.000,00	W.C. Eventos Ltda.	PRESTACAO DE SERVICOS NA APRESENTACAO DAS BANDAS: KASSIKO, RAVELLYE THARLES E MURIEL	NF no. 14 em 07/07/2010 (peça 35, p. 53)	OP 110313 (peça 35, p. 52)	Em 7/7/2010 (peça 35, p. 55)	Na ordem de pagamento há o registro que a origem dos recursos é do caixa da prefeitura

5.10. Outrossim, os recursos federais estavam disponíveis na conta corrente do convênio desde de 29/06/2010, ou seja, com uma semana de antecedência da emissão dos recibos e das notas fiscais, todos datados de 07/07/2010 (peça 35, pp. 56-57). Poderia ter sido feita a transferência dos valores acordados diretamente da conta conveniada para a conta corrente do prestador de serviços W. C. Eventos Ltda., em vez de, pretensamente, se utilizar uma conta intermediária para fazer o suposto pagamento.

5.11. Pelo exposto, não é possível estabelecer o nexo causal entre a pretensa utilização dos recursos na conta específica do convênio e as despesas que teriam sido realizadas, logo, as alegações trazidas aos autos não afastam a responsabilidade do recorrente.

6. Da execução da despesa e presunção de legitimidade dos atos da administração

6.1. Cita doutrina na argumentação que a execução da despesa cumpriu todos os estágios legalmente previstos e que os atos administrativos praticados se revestem de presunção de legitimidade, não havendo provas que fundamentem a condenação do recorrente (peça 35, p. 7-8 e p. 8-10).

Análise

6.2. A alegação de que a despesa cumpriu todos os estágios legalmente previstos na Lei 4.320/1964 não serve para infirmar a decisão condenatória, tendo em vista que o débito não está relacionado a uma violação as fases da despesa. O julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente condenação em débito, foi prolatado uma vez que 'não há elementos suficientes nos autos para aferir o nexo causal entre os recursos federais aportados e as despesas declaradas pelo conveniente para a realização do evento ajustado', nos termos do item 9 da proposta de deliberação proferida pelo Exmo. Ministro André Luís de Carvalho (peça 23). Ressalta-se, mais uma vez, que as informações contidas na ordem de pagamento, na nota fiscal e no recibo, listadas na tabela acima, por si só não são bastante para comprovar o nexo causal entre os recursos conveniados e as despesas aqui apresentadas.

6.3. Repisa-se que a utilização de conta corrente diferente da conta conveniada para a transferência de valores à empresa W. C. Eventos Ltda. impede determinar a origem dos recursos e,

consequentemente estabelecer o nexo causal entre as receitas federais recebidas e as despesas incorridas.

6.4. Quanto à alegação de presunção de legitimidade dos atos administrativos, o recorrente não apresenta argumentos que ataquem os fundamentos do acórdão recorrido, constituindo apenas alegações genéricas acerca do tema, os quais não têm o condão de afastar as irregularidades apuradas.

7. Da inversão do ônus da prova

7.1. Alega que estão ausentes as provas que possam fundamentar a manutenção da condenação do recorrente, não cabendo a inversão do ônus da prova, e que as falhas e/ou irregularidades são passíveis de serem sanadas, pois, preliminarmente, não caracterizam dolo ou má fé do recorrente (peça 35, pp. 10-12).

Análise

7.2. No tocante à inversão do ônus da prova e a citação do Acórdão 1064/2009-Plenário, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, cabe esclarecer que o acórdão citado trata de um processo de auditoria, e não de tomada de contas especial, não tendo aplicação neste caso concreto.

7.3. Por oportuno, cumpre mencionar elucidativo trecho do Relatório do Acórdão 2367/2017-Plenário, sob a relatoria de Aroldo Cedraz, o qual reafirma o posicionamento que 'no âmbito dos processos nesta Corte de Contas, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade' (destaque inserido).

7.4. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal - STF entende que cabe ao gestor o dever de provar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme ementa do MS 20335/SF - Distrito Federal abaixo transcrita:

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDENCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDENCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE A IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.'

8. Da comprovação da ausência do dano ao erário, do locupletamento

8.1. O ex-prefeito sustenta que a imputação de débito configura enriquecimento sem causa da Administração Pública e cita jurisprudência do STJ e doutrina sobre o tema (peça 35, pp. 4-7).

8.2. Alega que as falhas e/ou irregularidades são passíveis de serem sanadas, pois, preliminarmente, não caracterizam dolo ou má fé do recorrente (peça 35, p. 12).

Análise

8.3. Não merece prosperar a alegação aqui apresentada.

8.4. O enriquecimento sem causa alegado pelo defendente não tem fundamentação jurídica, uma vez que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a mera execução do objeto conveniado não é suficiente para aprovar as contas do gestor responsável. Há de se comprovar que o objeto do convênio foi executado com os recursos federais repassados.

8.5. Os fatos apurados indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário, oriundos da irregularidade na execução financeira do objeto. Não foi possível comprovar a boa e regular aplicação dos recursos

transferidos, uma vez que não foi exequível estabelecer o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais repassados, além das irregularidades verificadas na ausência dos contratos de exclusividade dos artistas.

8.6. *Assim, a devolução dos recursos pelo responsável não enseja o enriquecimento sem causa do Estado, uma vez que não foi possível comprovar a regular aplicação dos recursos federais geridos pelo gestor responsável*

8.7. *Pelo exposto, conclui-se que as razões recursais apresentadas não merecem guarida, sendo inaptas a modificar o acórdão recorrido.*

CONCLUSÃO

9. *Da análise antecedente decorrem as seguintes conclusões:*

a) o nexo causal entre a utilização dos recursos na conta específica do convênio e as despesas realizadas restou prejudicado devido: i) impossibilidade de determinação da origem dos recursos utilizados para o pagamento da empresa W. C. Eventos; ii) ausência de extratos da Conta Corrente 10251-2, Agência 3812-1; e iii) ausência de documento bancário que ateste o destino dos recursos conveniados;

b) a devolução dos recursos pelo responsável não enseja o enriquecimento sem causa do Estado, uma vez que não foi possível comprovar a regular aplicação dos recursos públicos geridos pelo responsável;

c) o responsável tinha o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais, nos termos da pacífica jurisprudência deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal; e

d) as informações contidas na ordem de pagamento, nota fiscal e recibo, listadas na tabela acima, por si só não permitem comprovar o nexo causal entre os recursos conveniados e as despesas aqui apresentadas, razão pela qual houve dano ao erário, logo não houve enriquecimento ilícito da União.

9.1. *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

10. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992:*

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.”

2. O Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com o encaminhamento acima, nos termos do parecer à peça 44.

É o relatório.