

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 034.930/2014-0

Natureza: Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Fagundes/PB

Responsável: Gilberto Muniz Dantas (203.798.974-15)

Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19)

Representação legal: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (1663/OAB-PB) e outros, representando Gilberto Muniz Dantas.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. REALIZAÇÃO DE EVENTO. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peças 38-40), que contou com a anuência do MPTCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 41):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo ex-Prefeito Municipal de Fagundes/PB, Gilberto Muniz Dantas (peça 27), contra o Acórdão 6.211/2016-TCU-Primeira Câmara (peça 14).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito indicam concessão do efeito suspensivo recursal):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “b”; 19, caput; 23, inciso III, alínea “a”; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º, e 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Gilberto Muniz Dantas, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 14/8/2007, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento dos valores aos cofres do Tesouro Nacional;

9.2. aplicar a Gilberto Muniz Dantas multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, a qual deverá ser atualizada monetariamente a partir da data deste acórdão, se paga após o seu vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.4. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para conhecimento e providências no âmbito de sua competência.

HISTÓRICO

2. O Ministério do Turismo instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face da não apresentação de documentação complementar no âmbito da prestação de contas referente ao Convênio 171/2007 (Siafi 592817 - peça 2, p. 25-43). Essa pactuação se destinava implantação do projeto “Divulgação do Folclore e Festividades Juninas”, com vigência entre 28/6 a 1/9/2007, no valor de R\$ 80.000,00, acrescidos de R\$ 2.400,00, a título de contrapartida.

2.1. Após o processamento da TCE em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex/BA) que propôs, inicialmente, a citação do responsável, Gilberto Muniz Dantas, envolvendo a integralidade dos recursos repassados, nos seguintes termos (peça 8, p. 1): “(...) O débito é decorrente da não apresentação da documentação complementar à prestação de contas do Convênio nº 171/2007MTur - SIAFI 592817”. Nos termos do voto condutor do acórdão recorrido, a documentação originalmente apresentada é suficiente apenas para comprovar, com ressalva, a execução financeira do convênio, inexistindo, contudo, a comprovação física do seu objeto, especialmente no tocante às apresentações artísticas, serviços de segurança e alocação de equipamentos, conforme previsão do plano de trabalho.

2.2. Regularmente notificado (peça 9), o mencionado responsável não apresentou as suas alegações de defesa. Dessa forma, restando caracterizada sua revelia, a unidade técnica de origem propôs o julgamento irregular das presentes contas, a imputação do respectivo débito ao gestor e a aplicação de multa (peças 10-12). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) ratificou a proposta da Secex/BA, sugerindo a alteração da data inicial de atualização do débito (peça 13).

2.3. Em 27/9/2016, acolhendo os pareceres da Secex/BA e do MP/TCU, foi prolatado o Acórdão 6.211/2016-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame. Irresignado com esse julgado, o responsável, ora recorrente, interpõe recurso de reconsideração o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 28-29) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 31), aquele exame foi ratificado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti que atuou em substituição ao relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

- a) se os elementos constantes nos autos atestam a execução física do objeto do convênio;
- b) se há elementos atenuantes na conduta do gestor que possam mitigar o valor da pena aplicada; e
- c) se houve infringência aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade quanto aos fundamentos constantes no acórdão recorrido.

5. Execução física do objeto do convênio

5.1. O recorrente argumenta que resta regularmente demonstrada a execução física do objeto do convênio. Para tanto, assevera que (peça 27, p. 2-5):

- a) houve a execução de todos os serviços previstos no convênio, como apresentação das bandas, locação de equipamentos e contratação de serviços de segurança;

b) a documentação complementar apresentada atestou a regularidade de execução financeira da pactuação;

c) os atos inquinados se limitam a falhas meramente formais;

d) a exigência de fotografias dos eventos não encontra previsão nas cláusulas do convênio em questão; e

e) deve ser aplicado ao presente caso concreto o mesmo entendimento julgado no âmbito do Acórdão 6/1996-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Homero Santos.

Análise:

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. A controvérsia instaurada diz respeito à ausência, por parte do recorrente, de apresentação de documentos (fotografias ou filmagens do evento constando o nome do evento e a logomarca do MTur e das atrações artísticas que se apresentaram, declaração do conveniente atestando a realização do evento, declaração de autoridade local que não seja o conveniente atestando a realização do evento, declaração de gratuidade e declaração de exibição de vídeo institucional do MTur) que atestassem a execução física do objeto do Convênio 171/2007, qual seja, festejos juninos no Município de Fagundes/PB (peça 3, p. 3 4).

5.4. A apresentação deficiente de documentos que atestem a regularidade da aplicação de recursos públicos federais não pode ser caracterizada como falha meramente formal como alega o recorrente. O dever de bem as prestar decorre de comando constitucional (art. 70, parágrafo único, da CF/1988) e no caso de recalcitrância do gestor de recursos públicos, as consequências estão previstas na Lei Orgânica do TCU, que é o órgão encarregado de analisar a observância daquele preceito constitucional.

5.5. As alegações do recorrente de que executou o objeto do convênio em questão só podem ser admitidas mediante comprovantes documentais fidedignos, o que não foi por ele anexado em suas razões recursais. Se a citação do recorrente menciona omissão na apresentação de documentos referentes à comprovação material da pactuação, compete a ele o ônus de produzir as provas faltantes como forma de desconstituir os fundamentos do acórdão condenatório, ora recorrido.

5.6. O argumento de que não existe suporte normativo para que o recorrente apresentasse fotografias dos eventos culturais não se sustenta. De fato, revendo os elementos constituídos nos autos, verifica-se que a concedente detinha o poder de solicitar documentos relacionados à execução do convênio em tela, conforme o disposto na alínea “q” do inciso II da Cláusula Terceira de seu termo (peça 2, p. 31), verbis:

(...) possibilitar, efetivamente, a supervisão e fiscalização do CONCEDENTE, permitindo-lhe efetuar acompanhamento in loco e fornecer, sempre que solicitadas, as informações e documentos relacionados com a execução do objeto deste Instrumento, especialmente no que se refere ao exame da documentação relativa à licitação e contratos.

5.7. Consta na instrução da unidade técnica de origem o rol de documentos faltantes, quais sejam (peça 3, p. 1-2, item 4):

(...)

- fotografias/filmagens ou materiais de divulgação pós-evento (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas) de forma a comprovar a realização do mesmo;

- fotografias/filmagens ou materiais de repercussão pós-evento (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas) de forma a comprovar a realização das apresentações

artísticas, no evento proposto, das seguintes bandas musicais: Forrozão Água de Coco, Mexe Ville, Fogo de Menina, Forrozão Deixa de Brincadeira, Chiquita Bacana, Duquita e Banda Abre a Mala Solta o Som;

- fotografia/films originais, datadas e em plano aberto, que permitissem verificar a execução do item no contexto do evento (infraestrutura: palco, sonorização e gerador);

- fotografia/films originais, datadas e em plano aberto, que permitissem verificar a execução do item no contexto do evento (Serviços de Segurança);

- declarações do Conveniente, atestando a realização do evento, e de autoridade local, que não o Conveniente, atestando a realização do evento.

5.8. Dessa forma, não era só lícito exigir documentos relacionados aos eventos culturais em questão, como razoável, na medida em que a mera apresentação dos documentos formais relativos à prestação de contas de convênios desse tipo não é apta a atestar a materialidade de suas realizações. Dito por outras palavras, a alegada regularidade financeira mencionada pelo recorrente é insuficiente para elidir a sua conduta omissiva.

5.9. Por fim, o vetusto precedente invocado pelo recorrente não se aplica ao presente caso concreto haja vista que naqueles autos foi reconhecido o atingimento do objetivo com base nos elementos lá constantes, hipótese que não se verifica nestes autos.

6. Atenuantes para aplicação da pena de multa

6.1. O recorrente argumenta que não há provas de que agiu com má-fé, dolo, culpa ou se locupletou ilicitamente, prevalecendo apenas falhas formais (peça 27, p. 3-4).

Análise:

6.2. Não assiste razão ao recorrente.

6.3. É importante esclarecer, inicialmente, que a pena da multa aplicada ao recorrente decorreu do disposto no art. 57 da Lei 8.443/1992 (“Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário”) tendo este Tribunal entendido que a sua conduta foi reprovável na medida em que não comprovou a execução física do objeto do convênio o que caracteriza a prática de ato com grave culpa omissiva. A dosimetria da pena de multa a ele aplicada já levou em consideração todos os aspectos afetos a sua conduta não se podendo deixar de consignar que o seu montante representou apenas 4,5% (quatro vírgula cinco por cento – resultante da divisão de R\$ 10.000,00/R\$ 219.972,48) do débito imputado atualizado à época do acórdão (vide peça 22, p. 1-2).

6.4. Noutra linha de discussão, consigne-se que eventual desconstituição ou mitigação do valor da multa também decorreria do reconhecimento de que o débito, outrora imputado ao recorrente, deveria ser desfeito ou ter o seu quantum diminuído. No entanto, conforme análise pretérita não houve tal reconhecimento.

6.5. Ao contrário do alegado pelo recorrente, não pode ser considerada como falha formal o fato de que, como dito alhures, não restou devidamente comprovada a regular aplicação dos recursos em discussão, sendo irrelevante o argumento de inexistir nos autos provas de que houve locupletamento indevido, sendo certo que se tal evidência se materializasse o montante da multa não se restringiria ao diminuto percentual mencionado na parte final do subitem 6.3 deste Exame.

7. Infringência aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade

7.1. Por fim, o recorrente defende que o acórdão é injusto por não ter observado dois princípios constitucionais, nos seguintes termos (peça 27, p. 5):

(...) houve preclara ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, já que a execução financeira restou aprovada, o que evidencia a ausência de dano ao erário, não sendo justo exigir do recorrente o ressarcimento integral do valor do convênio ora analisado, sob pena de enriquecimento indevido por parte do órgão concedente, bem como, o pagamento de multa tão vultuosa, sem existir nos autos a comprovação de má-fé do recorrente, e elementos a justificar tal penalidade imposta pelo acórdão ora vergastado.

Análise:

7.2. Não assiste razão ao recorrente.

7.3. Na apreciação de processo de prestação de contas referente à gestão de recursos públicos federais são observados, não só os aspectos da legalidade, mas, também da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia. No presente caso concreto, não restou, sequer, demonstrada a execução física do objeto do convênio.

7.4. Não infringe os princípios da proporcionalidade ou da razoabilidade exigir a mencionada demonstração uma vez que um dos objetivos do processo de prestação de contas é garantir, minimamente, que todos os registros formais que constam no rol de documentos constituam um conjunto probatório suficiente que indique que os recursos geridos foram devidamente aplicados.

7.5. Ademais, ainda que as contas, sob o aspecto formal, atendam a todos os requisitos formais exigidos nos normativos aplicáveis à espécie, é cabível exigir elementos de prova adicionais caso haja incongruências detectadas pelo próprio concedente, que é a hipótese que se verifica nestes autos (vide ressalvas financeiras à peça 2, p. 79-81), uma vez que, a partir de então, dúvidas se insurgiram acerca dos aspectos materiais sobre a regularidade da aplicação dos recursos em discussão (vide ressalvas técnicas à peça 2, p. 135).

7.6. Por fim, há que se assinalar que, pela análise lançada no subitem 6.3 deste Exame, não se verifica, igualmente, infringência aos alegados princípios em epígrafe na fixação do valor da multa aplicada ao recorrente.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) da reanálise dos elementos contidos nestes autos se constata que não resta devidamente comprovada a execução física do objeto do convênio;

b) na fixação do valor da multa aplicada ao gestor, ora recorrente, vislumbra-se que já foram levados em consideração todos os aspectos de sua conduta omissiva; e

c) a exigência de documentos complementares que atestem a execução material do convênio em questão não infringe os princípios da proporcionalidade ou razoabilidade.

8.1. Com base nessas conclusões e, principalmente, pelo fato de não terem sido apresentados novos elementos aptos a comprovar, materialmente, a execução física do objeto do convênio em questão, propõe-se que seja negado provimento ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, propõe-se, com base no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba do acórdão que vier a ser proferido.