

GRUPO I - CLASSE I - Primeira Câmara

TC 011.759/2017-8

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

Entidade: Município de Serraria - PB

Recorrente: Severino Ferreira da Silva (499.116.004-91)

Representação legal: Rodrigo Oliveira dos Santos Lima (OAB/PB 10.478), peça 41

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO. MINISTÉRIO DO TURISMO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E A EXECUÇÃO DAS AÇÕES PACTUADAS NO CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Severino Ferreira da Silva (peça 41) contra o Acórdão 3.547/2019-TCU-1ª Câmara.

2. A tomada de constas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Ministério do Turismo em razão de irregularidades no Convênio 1.090/2010 (Siafi 740843/2010), firmado entre aquela pasta e o Município de Serraria/PB, para a realização do evento denominado “Festividades Juninas”, em junho de 2010.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Benjamin Zymler, apresentou o seguinte teor:

“9.1. julgar irregulares as contas de Severino Ferreira da Silva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

| Valor original (R\$) | Data da ocorrência |
|----------------------|--------------------|
| 100.000,00           | 25/11/2010         |

9.2. aplicar a Severino Ferreira da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. autorizar, se requerido, o pagamento das dívidas em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido em relação ao recorrente (peça 45).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 46), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 47) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 48):

“2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do ora recorrente, em razão da não comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos do Convênio 1.090/2010 (Siafi/Siconv 740.843/2010), celebrado em 23/6/2010 com o aludido Ministério, no valor de R\$ 105.000,00, cabendo ao concedente a importância de R\$ 100.000,00 e ao conveniente a contrapartida de R\$ 5.000,00, com objetivo de incentivar o turismo, por meio do apoio à realização do evento denominado ‘Festividades Juninas’, em junho de 2010 (peça 2, p. 35-54), conforme o Plano de Trabalho aprovado (peça 2, p. 11).

2.1. O responsável, ora recorrente, apresentou a prestação de contas do referido convênio, por meio do Ofício 82/2011, de 5/4/2011 (peça 2, p. 62, 70-71).

2.2. O Órgão Concedente não atestou a execução física do objeto do convênio, pois o conveniente deixou de apresentar diversos documentos, tais como, fotografias, filmagens e/ou material de divulgação (publicação em jornais, revistas ou reportagens televisivas) que comprovassem a efetiva realização do evento, circunstância que levou à instauração da presente tomada de contas especial (peça 2, p. 23-34 e 106-110).

2.3. No âmbito desta Corte de Contas, o responsável, após sua citação inicial (peças 9-14), apresentou suas alegações de defesa (peças 17-21 e 23-24), as quais foram detidamente analisadas pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro - Secex/RJ que propôs a irregularidade das contas, atribuindo-lhe o débito apurado quando de sua citação, pugnando, ainda, pela aplicação da multa legal (peças 28-29). Instrução que contou com a concordância do Ministério Público junto ao TCU-MPTCU (peça 31).

2.4. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, após minucioso exame, acompanhou o entendimento apresentado, rejeitando apenas a proposta da unidade técnica de, por intermédio do MPTCU, requerer à Advocacia-Geral da União a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens do responsável, propondo o julgamento pela irregularidade das contas, mantendo a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no *caput* do art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Voto apresentado à peça 33. Proposta que foi encampada pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.5. Irresignado com o julgamento, o ex-prefeito interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 42), ratificado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas (peça 45), que concluiu pelo conhecimento do recurso apresentado, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, *c/c* o artigo 285, do RI/TCU, suspendendo os efeitos em relação aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão recorrido.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) os documentos ora apresentados atestam a escorreita aplicação dos recursos;

b) a boa-fé do gestor afasta sua responsabilidade.

### 5. Da escorreita aplicação dos recursos.

5.1. Alega que ‘no ano de 2010 a fotografia e a filmagem não eram tão comuns e acessíveis como nos tempos modernos, ainda mais pelas administrações públicas municipais, motivo pelo qual os interessados buscaram comprovar os eventos através de declarações, notas fiscais, fotos e etc.’, acrescenta os seguintes argumentos (peça 41, p. 3-9):

a) obtempera que a ‘elucidação fática posta, juntamente com os documentos anexados, a ausência de perda patrimonial dos cofres municipais, ou mesmo federais, bem como inexistência de desvio de recursos com intuito de beneficiar a si ou a terceiros por parte do recorrente’;

b) aduz que, nestas ‘situações jurídicas inexistente o ato de improbidade administrativa, tendo em vista que não há a caracterização do dolo ou da má-fé do agente público’;

c) pondera que existem apenas ‘suposições de que existiriam irregularidades formais em sua aplicação’;

d) cita a Lei 9.784/1999 e alterca que ‘qualquer penalidade a ser aplicada requer uma proporcionalidade adequada ao presente caso’, além de ‘nenhum dano ou risco ao interesse público ficou evidenciado’, sendo seu histórico irretocável;

e) objeta que devem ser observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dos atos administrativos.

#### Análise:

5.2. Destaca-se que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente apuração de débito e a aplicação de multa ao responsável, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

5.3. A jurisprudência sistematizada desta Casa é serena, em sede de prestação de contas de convênios, que a mera apresentação de declarações de terceiros não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexa causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 -TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Ubiratan Aguiar, sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

‘Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexa causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado.’ (grifos acrescidos)

5.4. Insta ressaltar que dentro de um público estimado pela própria prefeitura de aproximadamente 7.000 pessoas (peça 2, p. 11), soa pouco crível a afirmação de que ‘no ano de 2010 a fotografia e a filmagem não eram tão comuns e acessíveis como nos tempos modernos’. Ademais, dentre os documentos e informações previstos no contrato do ajuste assinado de próprio punho pelo recorrente, que deveriam ser apresentados pelo Conveniente na prestação de contas, destacam-se o seguinte compromisso assumido pelo recorrente, dentre outras comprovações por fotografias da execução do evento, a ‘comprovação, por meio de fotografia, jornal, vídeo, cd’s, dvd’s, entre outros, de cada meta/etapa especificada no Plano de Trabalho aprovado’ (peça 2, p. 48-49).

5.5. Cabe rememorar a coletânea de indícios de irregularidades graves apuradas pelo controle interno e relatadas no Relatório que acompanha o Acórdão recorrido (peça 34, p. 2 e 5-6):

‘10. Após o exame da prestação de contas, a Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios, da Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, emitiu a Nota Técnica de Análise 12/2013, de 30/1/2013, e apontou as seguintes ressalvas técnicas (peça 2, p. 63-67):

10.1. as fotografias apresentam a logomarca do Ministério do Turismo, no entanto, as mesmas não fazem menção ao evento festividades juninas, pois não há identificação no palco que comprove que as imagens referem-se ao evento em questão e do ano de 2010; apenas uma fotografia, em foco fechado, apresenta decoração junina;

10.2. para shows musicais e apresentações artísticas culturais, uma vez que não se comprovou o evento festividades juninas, conforme o Plano de Trabalho aprovado, tornou-se inviável a análise das apresentações artísticas.’ (ênfase acrescida)

5.6. Por conseguinte, o recorrente não está sendo condenada somente pela falta de determinados elementos formais, mas pela ausência de comprovação de um evento tão importante na municipalidade, como ressaltou nas razões de justificativa para liberação dos recursos, em plena era da tecnologia em que o registro de eventos desta natureza é tão abundante e comum.

5.7. Note-se que a apuração e a imputação de débito por meio da presente TCE não decorrem da comprovação de má-fé, de enriquecimento ilícito ou a apropriação indébita por parte do recorrente, mas se consubstanciam na malversação dos recursos públicos, pois uma vez rompido o liame legal entre a saída dos recursos e a comprovação das eventuais despesas ocorre a impossibilidade de se verificar a destinação final dos recursos gerenciados pelo recorrente.

5.8. No que tange à alegação de enriquecimento ilícito da União, não tendo sido comprovado o emprego dos valores nas finalidades acordadas, é obrigatória a devolução da quantia recebida à respectiva origem.

5.9. Mister notar que a apuração de irregularidades na presente TCE e o juízo das contas pela irregularidade não se confundem em nenhum aspecto com eventuais atos de improbidade administrativa, os quais, se apurados, devem ser julgados na esfera judicial competente.

5.10. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública, os quais foram sopesados com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, suscitados pelo recorrente, quando da imputação do débito e da aplicação da multa legal dele decorrente. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

5.11. Frise-se, novamente, que compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

5.12. Assim, diante da ausência de comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados, não há motivos para alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito apurado. Por sua vez, a aflição de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## 6. Da boa-fé do gestor.

6.1. Objeta que ‘não há qualquer evidência de má-fé na utilização dos recursos, exigindo por parte da Administração Pública uma avaliação razoável’ (peça 41, p. 7-10).

### Análise:

6.2. Insta esclarecer que a interpretação sistemática do art. 202 do RITCU amolda-se à dupla natureza do débito apurado pelo TCU, punitiva e indenizatória. Nos casos concretos, ao ser reconhecida a boa-fé do agente, isto é, a não reprovabilidade de sua conduta, restará afastada a função punitiva do débito, remanescendo, no entanto, a indenizatória, entendimento exposto nos

Acórdãos 40/1999 - Plenário, 1.702/2005 e 723/2007 - 1ª Câmara e 932/2006 - 2ª Câmara, todos do TCU.

6.3. Na presente TCE, a conduta do recorrente ao aplicar de forma irregular os recursos públicos federais que lhe foram confiados, sem contudo, restituí-los em sua totalidade, débito este ainda não restituído, torna sua conduta reprovável, não sendo, portanto, reconhecida sua boa-fé. Isto, no entanto, não enseja afirmar que o gestor agiu de má-fé, apenas não se pode reconhecer sua boa-fé, uma vez que, repita-se, existe débito apurado e não quitado. Logo, o débito segue, *in casu*, com sua natureza punitiva e indenizatória, não sendo possível aplicar a previsão do §2º do art. 12 da LOTCU c/c §2º do art. 202 do RITCU.

### CONCLUSÃO.

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a ausência de documentação suficiente e idônea que sane a prestação de contas, ainda na fase recursal, reforça o juízo de valor de que os gastos públicos em questão foram feitos com desrespeito aos ditames legais, não havendo, desse modo, reparo a ser feito na decisão sufragada;

b) o débito segue, *in casu*, com sua natureza punitiva e indenizatória, não sendo possível aplicar a previsão do §2º do art. 12 da LOTCU c/c §2º do art. 202 do RITCU.

7.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 3.547/2019-TCU-1ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Severino Ferreira da Silva (499.116.004-91) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e ao recorrente, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.”

6. É o relatório.