

VOTO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pelo Ministério do Turismo – MTur contra o Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, ex-prefeito de Autazes/AM (gestão de 1º/1/2009 a 10/11/2014), em face da impugnação total das despesas efetuadas na execução do Convênio 727.171/2009, cujo objeto consistia na realização do evento “Réveillon de Autazes”.

2. O ajuste teve vigência de 23/12/2009 a 14/3/2010. Para implementar o acordado, foram repassados à municipalidade recursos federais no valor de R\$ 300.000,00, creditados na conta corrente da avença em 17/2/2010. A quota de contrapartida municipal foi de R\$ 30.000,00.

3. De acordo com a Nota Técnica de Reanálise 1001/2012 do MTur (peça 1, p. 102-105), em substância, foram registradas as seguintes irregularidades na execução do objeto do convênio:

3.1. quanto à realização do evento – “o conveniente encaminhou um vídeo com parte da filmagem mostrando uma festividade em Autazes/AM e, em outro trecho, mostrava parte de uma festividade de fim de ano, não sendo possível estabelecer relação entre os dois trechos do vídeo e sem comprovar que os eventos mostrados se tratam do objeto do Convênio 727171/2009, que ocorreu no município de Autazes/AM e na data constante no plano de trabalho aprovado”;

3.2. sobre as apresentações artísticas e musicais – “além de não ser possível identificar o evento retratado, não há elementos que permitam a identificação das apresentações mostradas”;

3.3. a respeito dos itens referentes à infraestrutura – “além de não ser possível identificar o evento, a filmagem não apresenta todos os itens constantes no plano de trabalho aprovado”.

4. O tomador de contas entendeu haver dano ao erário, atribuindo a responsabilidade pelo prejuízo ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, ex-prefeito de Autazes/AM (gestão de 1º/1/2009 a 10/11/2014).

5. Neste Tribunal, a extinta Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG, mediante delegação de competência deste Relator, promoveu a citação do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (peças 23 e 24). O responsável não atendeu ao chamamento processual inicial.

6. Os autos vieram conclusos ao meu Gabinete com a proposta da Secex/MG de julgar irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o ao pagamento do débito apurado, somada à aplicação da multa proporcional ao dano (peças 25 a 27). O Ministério Público de Contas opinou por refazer a citação, em vista dos “termos genéricos” que constaram no expediente de comunicação processual (peça 29). Alinhei-me à interpretação do **Parquet** (peça 30).

7. A Secex/MG instou novamente o responsável a se manifestar nos autos (peças 34 a 36). Dessa vez, o ex-alcaide ofereceu suas alegações de defesa (peça 46), as quais foram acolhidas pela unidade técnica, que sugeriu a regularidade com ressalva das contas em análise (peças 48 e 49). Novamente o MP vislumbrou a necessidade de renovar a citação, com a finalidade de pormenorizar as ocorrências atribuídas ao ex-gestor (peça 54). Mais uma vez, em deferência ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, aderi a exegese do Ministério Público de Contas (peças 55).

8. Quanto ao terceiro e último chamamento processual, o Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio permaneceu silente.

9. Para melhor compreensão das irregularidades que permeiam os autos, reproduzo o texto vazado no ofício de citação mais recente enviado ao responsável (peça 58):

“Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito do Convênio 727.171/2009, em razão da ausência de documentos exigidos na prestação de contas, o que impede a formação de juízo quanto à regular execução físico-financeira do objeto, tendo em vista que:

a) não houve comprovação da efetiva execução do objeto, nem da execução nos estritos termos pactuados (atrações artísticas e material listado), mediante fotografias, filmagens, material de repercussão pós-evento;

b) a Nota Técnica de Reanálise 1001/2012, elaborada pelo Ministério do Turismo, apontou as seguintes ressalvas:

b.1) quanto à realização do evento, o convenente encaminhou um vídeo com parte da filmagem mostrando uma festividade em Autazes/AM e, em outro trecho, mostrava parte de uma festividade de fim de ano, não sendo possível estabelecer relação entre os dois trechos do vídeo e sem comprovar que os eventos mostrados se tratam do objeto do Convênio 727.171/2009, que ocorreu no município de Autazes/AM e na data constante no plano de trabalho aprovado;

b.2) em relação às apresentações artísticas e musicais, além de não ser possível identificar o evento retratado, não há elementos que permitam a identificação das apresentações mostradas;

b.3) quanto aos itens de infraestrutura, além de não ser possível identificar o evento, a filmagem não apresenta todos os itens constantes no plano de trabalho aprovado;

c) não houve apresentação dos comprovantes requeridos no artigo 59 da Portaria MTur 112/2012 (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs, entre outros), considerando que, a teor do disposto no item 9.2.2 do Acórdão 1.459/2012-TCU-Plenário, esses itens podem ser exigidos como elementos de prova, caso os documentos enumerados no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio;

d) as fotografias acostadas à prestação de contas a título de comprovação da realização do evento são de má qualidade, não permitindo a visualização das imagens;

e) ainda que houvesse a comprovação da realização das apresentações artísticas, isto não seria suficiente, por si só, para demonstrar a regularidade das despesas realizadas;

f) não houve cumprimento de diversas obrigações previstas no convênio ora em análise prévia (Cláusula Terceira, item II, e Cláusula Décima Segunda, Parágrafo Segundo) a cargo do convenente, a exemplo de: publicar, no Diário Oficial da União, eventuais contratos de exclusividade de artistas com empresários a serem contratados; apresentar, na prestação de contas, cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório, ressaltando-se que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento (Acórdão 96/2008-TCU-Plenário); publicar os contratos de inexigibilidade celebrados entre o convenente e o intermediário ou representante, decorrentes da execução do objeto pactuado, no Diário Oficial da União (Acórdão 96/2008-TCU-Plenário); apresentar ao concedente, na prestação de contas, cópia dos termos de contratos firmados com terceiros para a consecução do objeto conveniado e documentação comprobatória de sua execução;

g) não houve apresentação dos contratos de exclusividade prevista na cláusula terceira, inciso II, alínea II, do termo de convênio, considerando que – não obstante a ressalva constante do subitem 9.2.3 do Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário – no caso ora analisado, estão evidenciadas as situações necessárias para que comprove o dano aos cofres públicos, mencionadas no mesmo Acórdão, quais sejam, (1) indícios da inexecução do objeto do convênio (subitem 9.2.3.1), e (2) impossibilidade de se comprovar o nexo de causalidade, ou seja, que os pagamentos tenham sido recebidos pelos artistas ou por seus representantes devidamente habilitados, sejam detentores de contrato de exclusividade, portadores de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, devidamente registrados em cartório (subitem 9.2.3.2);

h) o parecer jurídico do município favorável à contratação direta da empresa R. C. Fortes de Souza mencionou, como um dos seus fundamentos, o fato de a R. C. possuir ‘contrato de agenciamento para intermediar com exclusividade as atrações artísticas junto a seus empresários’, mas as atrações artísticas foram ‘contratadas’ pela Luppi Produções (Thiago Lorenzoni), e não pela empresa R. C. Fortes de Souza, consoante cartas/declarações de exclusividade e notas fiscais juntadas aos autos;

i) as notas fiscais, os cheques e os recibos apresentados comprovam somente o pagamento em benefício da empresa Luppi Produções (Thiago Lorenzoni), o que não é suficiente para fazer

prova do liame causal entre os recursos transferidos à municipalidade e as despesas realizadas com as atrações artísticas;

j) a declaração do comandante da 1ª Companhia de Polícia Militar de Autazes atestando a realização do evento também não é prova suficiente da boa e regular gestão dos recursos na forma do plano de trabalho aprovado, ante o seu caráter excessivamente genérico;

k) os arquivos de vídeo que acompanham as alegações de defesa apresentadas ao TCU mostram apenas a montagem de um palco, e não identificam data, local/cidade nem evento.”

10. A análise final dos autos coube à Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE, que, após examinar as alegações de defesa apresentadas em atenção à segunda citação, interpretou que não restou comprovada a boa e regular utilização dos recursos federais repassados por força do Convênio 727.171/2009, ante a não apresentação de documentos essenciais para tanto.

11. Em consequência, a Secex/TCE sugeriu: a) julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, condenando-o ao pagamento do débito quantificado nos autos; b) aplicar ao responsável a multa proporcional ao dano; c) autorizar o parcelamento e a cobrança judicial das dívidas; d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado do Amazonas e ao MTur (peças 63 a 65).

12. Com esse encaminhamento concordou o **Parquet** especializado, mas propôs ajuste na data de fixação do termo inicial do débito de R\$ 300.000,00 para 17/2/2010, dia do crédito dos recursos na conta específica do convênio, e alvitrou que fosse dada ciência da deliberação que sobreviesse ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, para as providências cabíveis, considerando que os recolhimentos efetuados no período de 28/3/2013 a 22/10/2014, no valor original de R\$ 322.544,91 (peça 1, p. 166/168, 171/177 e 208/209), foram feitos com recursos da municipalidade (peça 66).

13. Passo à análise das questões tratadas neste processo e das alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio.

14. Em primeira aproximação com o tema (convênios do Mtur), destaco que esta Corte de Contas assentou no Acórdão 1.459/2012 – Plenário (rel. min. Augusto Nardes) que:

“9.2.1 a análise de prestação de contas relativas a convênios celebrados pelo Ministério do Turismo deve observar, quanto aos documentos que a compõem, a legislação vigente à época da celebração da avença e o prescrito no termo de ajuste, sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo convenente reste indubitavelmente comprovado;

9.2.2 para as situações anteriores a 2010, caso os documentos enumerados no art. 28 Instrução Normativa STN 1/97 e no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova, tais como os estabelecidos a partir daquele ano (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs, entre outros);”

15. Duas observações são necessárias em relação ao julgado ora transcrito. A primeira relaciona-se ao fato de que as exigências versadas em outros elementos de prova (fotografias, filmagens) para convênios firmados pelo MTur anteriores a 2010, como é caso que ora se analisa, encontram guarida no magistério jurisprudencial desta Corte de Contas, razão pela qual podem ser opostas pelo órgão ministerial para fins de aprovação física do ajuste.

16. A segunda refere-se à questão de que se trata de uma forma ancilar de comprovação de despesas, e não de documentação taxativa ou expressamente definida por lei ou ainda por ato normativo.

17. A toda evidência, a decisão **supra** teve o objetivo de esclarecer, à guisa exemplificativa, a possibilidade de emprego por gestores de outros meios de prova com a finalidade de atestar a execução dos objetos dos convênios pactuados quando os documentos fixados pelas normas existentes à época fossem insuficientes.

18. Nessa ordem de ideias, conforme especificado no item 3 acima, o MTur registrou, na Nota Técnica de Reanálise 1001/2012 (peça 1, p. 102-105), que o vídeo enviado ao tomador de contas não

comprovou que os eventos nele retratados se referiam ao objeto do Convênio 727.171/2009. Afirmou ainda que a filmagem não permitia a identificação das apresentações e que não continha todos os itens indicados no plano de trabalho aprovado, acerca do quesito infraestrutura.

19. Além dessas constatações, há outras irregularidades graves que impregnam a documentação relativa ao Convênio 727.171/2009 e a sua execução física, consoante bem frisado no último ofício de citação reproduzido no item 9 *supra*. Desse plexo de ocorrências, destaco o quesito inserto à alínea **k** do aludido expediente de comunicação processual: “os arquivos de vídeo que acompanham as alegações de defesa apresentadas ao TCU mostram apenas a montagem de um palco, e não identificam data, local/cidade nem evento.”

20. Outra decisão relevante deste Tribunal relativa ao tema ora abordado neste processo refere-se ao Acórdão 1.435/2017 – Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), por meio do qual se assentou, entre outras medidas, a necessidade de comprovar o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e os gastos incorridos nos convênios dessa natureza (grifos acrescidos):

“9.2.1. a apresentação apenas de autorização/atesto/carta de exclusividade que confere exclusividade ao empresário do artista somente para o (s) dia (s) correspondente (s) à apresentação deste, sendo ainda restrita à localidade do evento, não atende aos pressupostos do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, representando impropriedade na execução do convênio;

9.2.2. do mesmo modo, contrariam o sobredito dispositivo legal as situações de contrato de exclusividade – entre o artista/banda e o empresário – apresentado sem registro em cartório, bem como de não apresentação, pelo conveniente, do próprio contrato de exclusividade;

9.2.3. tais situações, no entanto, podem não ensejar, por si sós, o julgamento pela irregularidade das contas tampouco a condenação em débito do(s) responsável(is), a partir das circunstâncias inerentes a cada caso concreto, uma vez que a existência de dano aos cofres públicos, a ser comprovada mediante instauração da devida tomada de contas especial, tende a se evidenciar em cada caso, entre outras questões, quando:

9.2.3.1. houver indícios de inexecução do evento objeto do convênio; ou

9.2.3.2. não for possível comprovar o nexo de causalidade, ou seja, que os pagamentos tenham sido recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado, seja detentor de contrato de exclusividade, portador de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, devidamente registrados em cartório.”

21. Na hipótese concreta verificada nestes autos, além de não ficar demonstrado que o festejo contou com as atrações previstas no plano de trabalho da avença, não restou comprovado o liame objetivo de causalidade entre os recursos repassados por força do ajuste e as despesas declaradas pelo conveniente ao tomador de contas, uma vez que a filmagem apresentada não prova que os eventos se referiam ao objeto do Convênio 727.171/2009. Como se nota, há cristalino prejuízo ao erário que deve ser objeto de ressarcimento aos cofres públicos.

22. Por fim, analiso as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio. Rememora-se que o ex-prefeito permaneceu silente somente em relação à primeira e à terceira citações, mas trouxe seus elementos de defesa em atenção à segunda citação.

23. O ex-gestor aduziu, em substância, que: a) não consta no termo de convênio exigência de apresentação de vídeo com cada um dos itens do convênio; b) a jurisprudência do TCU estabelece que a documentação obrigatória na prestação de contas deve se restringir ao previsto no termo de convênio e na norma regente do ajuste; c) a comprovação da realização do evento, e dos respectivos gastos, conforme se extrai do próprio termo de convênio, se dá com a apresentação das notas fiscais, recibos e extratos; e, d) embora não exigido pelo termo de convênio, a realização do evento, sua data, palco e bandas contratadas ficaram muito bem demonstradas em vídeo.

24. As redarguições apresentadas pelo ex-gestor já foram examinadas acima, notadamente quando se registrou estar assentado no magistério jurisprudencial desta Corte que para comprovação

de execução de convênios firmados pelo MTur anteriores a 2010 podem ser exigidos outros elementos de prova, a exemplo de fotografias e filmagens (Acórdão 1.459/2012 – Plenário, rel. min. Augusto Nardes), conforme análise fixada nos itens 14 a 17 *supra*. Logo, as assertivas veiculadas nas alíneas **a**, **b** e **c** indicadas no item anterior não devem ser acolhidas.

25. Igualmente não merece prosperar a afirmação de que a realização do evento e a apresentação das bandas contratadas foram “muito bem demonstradas em vídeo”, porquanto se trata de asserção que se antagoniza às provas acostadas aos autos. Rememora-se que o vídeo oferecido ao tomador de contas não revela qualquernexo de causalidade entre o objeto do convênio e as despesas efetuadas, especialmente porque parte da filmagem mostra uma festividade em Autazes/AM e outro trecho do mesmo vídeo retrata um evento de fim de ano naquela municipalidade, sem que se possa evidenciar que se referia especificamente ao “Réveillon de Autazes”, conforme pactuado no ajuste. Em consequência, esses registros não se prestam a estabelecer relação causal com o objeto do Convênio 727.171/2009.

26. Outrossim, conforme já destaquei alhures, “os arquivos de vídeo que acompanham as alegações de defesa apresentadas ao TCU mostram apenas a montagem de um palco, e não identificam data, local/cidade nem evento.” Ademais, as fotografias juntadas à prestação de contas são de má qualidade, não permitindo a visualização das imagens.

27. Como se percebe, a assertiva de que o festejo e a apresentação das bandas contratadas foram “muito bem demonstrados em vídeo” não tem aderência ao acervo probatório coligido ao processo.

28. De ressaltar que, após a subscrição de avenças com a União, cabe ao gestor que se comprometeu a aplicar os recursos federais nas finalidades acordadas o ônus de comprovar o adequado emprego da integralidade dos recursos públicos, mediante documentação suficiente e hábil para tanto, o que não ocorreu nestes autos.

29. Frise-se que o dever de demonstrar a boa e regular utilização do dinheiro público decorre de imposição derivada do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

30. Nessa conexão de ideias, entendo que está seguramente evidenciada a necessidade de responsabilização do ex-gestor.

31. Por conseguinte, as contas do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio devem ser julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito quantificado no processo.

32. Sobre a aplicação de multa, e não na hipótese de ressarcimento do débito que é obrigação de recompor os cofres públicos, a pretensão punitiva do Tribunal está sujeita à prescrição. Acerca do tema, rememoro que o Plenário desta Corte fixou o entendimento de que o Tribunal está subordinado ao prazo decenal de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir do fato gerador, e de que o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relator min. Benjamin Zymler; redator min. Walton Alencar Rodrigues).

33. No caso deste processo, os atos que determinaram as citações do responsável ocorreram: a) primeira citação, em 11/5/2017 (peça 22), b) segunda, em 21/8/2017 (peça 30); e c) terceira, em 3/7/2018 (peça 55), e não em 29/1/2019 como indicou a Secex/TCE. Considerando como referência (fato gerador) a data de ocorrência do débito (crédito dos recursos em 17/2/2010), observa-se que não está decorrido o prazo decenal previsto no **Codex**. Logo, há possibilidade de apenação com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que os fatos tizados não foram colhidos pela prescrição punitiva e tendo em vista ainda a reprovabilidade de conduta do ex-gestor e a gravidade das faltas constatadas.

34. Por fim, cumpre autorizar a cobrança judicial, se necessária, e o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido: a) à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, com fundamento no art.

16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, fazendo menção expressa ao Inquérito Civil Público 1.13.000.000155/2014-46 (peça 1, p. 124/126 e 153/154, e peça 53, p. 49 e 65); b) ao MTur para ciência; c) ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas para tomar as medidas que entender cabíveis, uma vez que os valores a crédito apurados nestes autos (v. os recolhimentos efetuados no período de 28/3/2013 a 22/10/2014, no valor original de R\$ 322.544,91, peça 1, p. 166/168, 171/177 e 208/209) foram pagos indevidamente com recursos públicos municipais, e não custeados pelo real responsável pelo prejuízo causado ao erário.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2020.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator