

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Ailton Nascimento, ex-Prefeito do Município de São Francisco/SE, contra o Acórdão 1.483/2020-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual se operou o julgamento desta tomada de contas especial, instaurada pelo Ministério do Turismo devido à total impugnação dos dispêndios relativos ao Convênio 734941/2010, cujo objeto era o apoio à realização do evento “São Francisco Fest 2010”.

2. Na ocasião, este Tribunal, diante da revelia do responsável e da constatação de irregularidades, como a contratação por inexigibilidade de licitação sem a devida comprovação de exclusividade dos artistas e a ausência de nexos causal entre os recursos federais e as despesas apresentadas, julgou irregulares as contas do ex-gestor, condenando-o em débito referente ao valor integral dos recursos e aplicando-lhe multa.

3. Após a prolação do acórdão condenatório, o responsável interpôs recurso de reconsideração e, posteriormente, opôs embargos de declaração, ambos rejeitados por esta Corte por meio dos Acórdãos 2.140/2021 e 1.357/2022, ambos da Segunda Câmara.

4. Agora, em sede de recurso de revisão, o recorrente apresenta novos documentos em que se fundamenta para preliminarmente requerer o reconhecimento da prescrição e, no mérito, demonstrar a ausência de dano, uma vez que o objeto teria sido executado na forma prevista pelo convênio firmado, bem como tentar comprovar o nexo entre despesas e o evento realizado.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua análise, concluiu que os argumentos e os documentos apresentados não são suficientes para alterar o mérito do julgado, propondo o conhecimento e o não provimento do recurso (peças 157 e 158). O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se em linha com a unidade instrutora (peça 159).

6. Feito o resumo, passo a decidir.

7. Preliminarmente, ratifico o despacho que conheceu do presente recurso de revisão, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

8. Em relação à preliminar de prescrição, tanto a principal quanto a intercorrente, o argumento não merece prosperar. Conforme demonstrado pela unidade instrutora, a contagem do prazo, iniciada em 10/9/2010, foi validamente interrompida por atos de apuração do fato, como a emissão de notas técnicas pelo concedente, o relatório do tomador de contas e a citação nesta Corte, não havendo que se falar em inércia do Estado (peça 157, p. 4-5).

9. No mérito, dirijo das conclusões apresentadas pela AudRecursos, endossadas pelo MPTCU. Embora a análise realizada por aquelas instâncias aplique corretamente a jurisprudência consolidada desta Corte quanto à baixa força probatória de declarações isoladas, entendo que o caso concreto, ao apresentar um conjunto probatório mais robusto e coeso, que une evidências documentais do nexo financeiro a um extenso acervo de provas declaratórias, exige uma análise sob a ótica de princípios basilares do controle externo, conforme a fundamentação que passo a apresentar.

10. O acórdão condenatório sobre o qual o recorrente se insurge fundamenta-se em dois pilares para a imputação do débito: ausência de comprovação do nexo causal entre os recursos recebidos e despesas realizadas e ausência de comprovação da execução do evento. Tais fundamentos conduziram à atribuição de débito ao ex-gestor, que foi considerado revel e teve suas contas julgadas irregulares.

11. Depois de tomar ciência da condenação, o ex-gestor busca trazer aos autos, em sede de recursos, documentos que possam superar tais falhas, assim como fez no recurso de revisão ora em análise.

12. Abordo, inicialmente, a questão referente ao nexos entre os dispêndios financeiros e o objeto do ajuste que possibilitou o repasse dos recursos federais, a respeito do que o recorrente apresentou novos documentos e algumas repetições de documentos anteriormente apresentados.
13. Os anexos ao seu recurso contêm documentos associados ao pagamento da empresa contratada: autorizações de pagamento, nota fiscal, certidões de regularidade da empresa contratada, extratos bancários, entre outros (peça 148 e 149).
14. Da análise dos documentos trazidos, em conjunto e confronto com os documentos já disponíveis nos autos, entendo que o material probatório demonstra a correta correlação entre objeto da contratação e execução financeira. Os pontos essenciais são destacados na sequência.
15. No dia 7/7/2010 a Prefeitura emitiu duas ordens de pagamento, uma para a empresa Exata Produções (contratada) no valor de R\$ 99.750,00 e outra para a própria Prefeitura, em razão da retenção de impostos, no valor de R\$ 5.250,00. Ambos os documentos contam com a assinatura do então Prefeito, do Secretário de finanças e do assistente de negócios do banco – esse último acusando o seu recebimento (peça 148, p. 3-4).
16. Na mesma data, o extrato da conta específica do convênio indica a saída da totalidade do recurso, nos idênticos valores indicados nas ordens de pagamento (peça 13). O montante totaliza R\$ 105.000,00, exatamente o valor somado do repasse, R\$ 100.000,00, e da contrapartida, R\$ 5.000,00.
17. Constam ainda dos autos a nota fiscal emitida pela empresa Exata Produções, no valor de R\$ 105.000,00, que embora não faça expressa menção ao instrumento que originou o repasse de recursos, indica que se refere a “apresentações das bandas abaixo discriminadas para o Evento São Francisco Fest nos dias 22 e 23 de maio de 2010, conforme contrato (Banda Viola, Mulheres Perdidas, Asas Morenas e Seeway)”. O documento fiscal conta com o recibo do Secretário de Administração à época, (peça 148, p. 6), havendo, na sequência, recibo assinado pela representante da empresa, inclusive com a discriminação dos impostos (peça 148, p. 5).
18. Há também nos autos cópia do contrato firmado entre a Prefeitura de São Francisco/SE e a empresa Exata Produções, constando como objeto a “contratação das Bandas Viola e Mulheres Perdidas no dia 22 de maio de 2010, e as bandas Asas Morenas e Seeway no dia 23 de maio de 2010, durante o ‘São Francisco Fest 2010’”, cujo valor coincide com os R\$ 105.000,00 (peça 15). Encontra-se também no processo documento, assinado pelo Secretário de Controle Interno do Município, que indica a contratação das referidas bandas, contendo a discriminação de valores, que somados alcançam a totalidade da contratação (peça 72).
19. Assevero que a nota fiscal e os contratos não indicam expressamente que parte dos recursos advém de convênio firmado com o Ministério do Turismo. Contudo, as ordens de pagamento indicam que a conta a ser debitada é específica do Convênio 734941-2010 (peça 148, p. 15 e 16).
20. Com base nesses elementos, considero que é possível reconstituir o nexos de causalidade entre os recursos repassados pela União e a aplicação no objeto, ainda que falhas formais estejam presentes.
21. Superada a análise do fluxo dos recursos, passo à questão da comprovação da execução do objeto. Nesse ponto, o recorrente busca demonstrar que o evento de fato ocorreu, trazendo aos autos um conjunto de declarações que, segundo ele, atestam a realização do “São Francisco Fest 2010”. Tais declarações, inclusive, indicam que os responsáveis pela fiscalização das contas da Prefeitura à época, os vereadores, possuíam conhecimento de que os valores utilizados para a contratação das bandas tinham como origem o convênio firmado com o Ministério do Turismo.
22. O recorrente anexou à sua peça recursal documento contendo sete declarações de vereadores daquela municipalidade no ano de 2023, todas reconhecidas em cartório, atestando que o

evento “São Francisco Fest/2010” ocorreu nos dias 22 e 23 de maio de 2010, e que as bandas que o ex-gestor indica ter contratado em sua prestação de contas de fato se apresentaram (peça 144).

23. Anexou, também, declarações de representantes de duas das quatro bandas que se alega terem sido contratadas (Banda Viola e Seeway) atestando a participação delas no evento (peça 145).

24. Anexou declaração realizada em cartório pelo tenente da Polícia Militar que afirmou ter estado presente no evento, na condição de Comandante do Policiamento Militar, que teria contado com um efetivo de catorze policiais militares nos dias 22 e 23 de maio de 2010 (peça 146).

25. Esses documentos se somam a outros vários apresentados anteriormente pelo ex-gestor em sua tentativa de prestar contas dos recursos recebidos. Ademais, ainda enquanto Prefeito, o recorrente demonstrou ter notificado diferentes atores acerca do recebimento e utilização do recurso federal: presidente do sindicato dos trabalhadores, vereadores de diferentes filiações partidárias e Secretária de Esporte (peça 11). Em seu recurso de reconsideração, apresentou outras declarações de que o evento foi realizado (peça 76).

26. Destaco que o município em questão possuía, em 2022, segundo o último censo populacional, pouco mais de três mil habitantes. Faço o registro para reconhecer a dificuldade de obtenção de provas materiais – a exemplo de matérias jornalísticas – que possam esclarecer sobre a ocorrência do evento e das apresentações musicais. Lembre-se que à época não havia redes sociais e dispositivos fotográficos de fácil acesso como nos dias de hoje. Pondero, ainda, o transcurso de lapso temporal razoável desde os fatos.

27. Em que pese a ausência de prova irrefutável – e hoje não se pode mais obtê-la por motivos óbvios –, reconheço que o empenho do recorrente na tentativa de comprovar a realização do evento e a apresentação musical das bandas, mediante a obtenção de número expressivo de declarações de agentes públicos vinculados inclusive com a função fiscalizadora do Poder Executivo Municipal (vereadores) e de autoridade policial que atesta ter participado como Comandante da operação que realizou a segurança do evento, atinge nível que supera a razoável dúvida de que o evento fora realizado e que as bandas se apresentaram para o público.

28. Um ponto distintivo do presente caso é, relativamente ao Comandante do Policiamento Militar destacado para o evento, a fé pública depositada sobre sua declaração, que se soma e converge com as demais.

29. Este Tribunal já se posicionou no sentido de que não se pode exigir como única forma de comprovação de realização do evento a apresentação de fotografias ou filmagens, conforme excerto constante do voto condutor do Acórdão 6.712/2015-1ª Câmara:

“A decisão utilizada como paradigma pelo embargante tratava de ausência de comprovação da realização de evento, em razão da não apresentação de fotografias ou filmagens com o nome da festividade que era objeto do convênio. Naquela ocasião, o relator ponderou que os demais elementos acostados nos autos (cópias de cheques, notas fiscais, guias de recolhimento de impostos, extratos bancários) eram suficientes para atestar o nexo de causalidade entre os recursos desembolsados e os comprovantes das despesas realizadas para a consecução do objeto daquele convênio. Acrescentou, ainda, que o termo de convênio não dispunha acerca da obrigatoriedade de apresentação de fotografias para fins de comprovação da realização do evento. Sendo assim, considerou descaracterizado o débito naquele caso concreto.

Retornando ao presente processo, consta no relatório do Acórdão 4072/2015-TCU-Primeira Câmara que a unidade instrutora consignou assistir razão ao ex-prefeito ao criticar a força probatória de fotografias desacompanhadas de provas robustas que comprovem a regularidade da aplicação dos recursos públicos por meio de convênios. Considerou, contudo, com base nos Pareceres Técnicos de Análise de Prestação de Contas 413/2009 (peça 2, p. 206-210) e 264/2010 (peça 2, p. 314-318), e nas Notas Técnicas de Reanálise 360/2010 (peça 2, p. 322-330) e 1126/2010 (peça 2, p. 336-342), que faltariam “à prestação de contas outros elementos de prova que, em

adendo ou em substituição às fotografias, pudessem atestar a participação das atrações musicais que restaram impugnadas" (Acórdão 4072/2015-TCU-Primeira Câmara, item 22.9 do relatório). Sendo assim, a unidade corroborou as conclusões a que chegou o MTur quanto à existência de débito no valor de R\$ 90.000,00 (valores originais).

No entanto, compulsando novamente os autos, observo que **a única ressalva técnica constante nos documentos mencionados no parágrafo anterior diz respeito à ausência de fotografias ou filmagens correspondentes às nove atrações musicais cuja apresentação ainda não havia restado demonstrada**. Não estariam faltando, portanto, outros documentos à prestação de contas. Ressalto que a execução financeira foi considerada regular com ressalvas (peça 2, p. 340) e, portanto, **a aprovação parcial do convênio deu-se, apenas, em razão da não apresentação de fotos ou filmagens** que comprovassem a apresentação das nove atrações musicais no evento 'Festividades Juninas de São Pedro em São Mamede/PB'.

Comento, também, que o nexo de causalidade das despesas realizadas restou comprovado por meio da apresentação da cópia do cheque e da nota fiscal correspondentes à despesa, bem como do extrato da conta corrente do convênio (peça 1, p. 167, 169 e 220).

Sendo assim, assiste razão ao embargante ao dizer que contraria os elementos constantes nos autos a afirmação de que faltariam à prestação de contas outros documentos de prova além das fotografias apresentadas. Por consequência, perde o objeto a alegação quanto à omissão de quais seriam os documentos que faltariam ser apresentados." (grifos acrescidos).

30. A linha de raciocínio adotada no referido precedente alinha-se a princípios norteadores do processo no âmbito desta Corte, notadamente o da busca da verdade material e o do formalismo moderado. Esses princípios orientam que o julgador não deve se ater unicamente à verdade formal dos autos, mas buscar os fatos como efetivamente ocorreram, bem como que o excesso de apego a formalismos não pode servir de obstáculo à justiça, sobretudo quando outros elementos nos autos permitem formar a convicção de que o interesse público foi atingido e de que não houve locupletamento ou desvio de recursos. A excepcionalidade do caso, marcada pelo longo decurso de tempo e pela dificuldade de produção de prova material, justifica a aplicação desses princípios para a valoração do acervo probatório apresentado, depois de superada a questão inicial de nexo entre o recebimento dos recursos e as despesas realizadas.

31. Nesse sentido, a comprovação do nexo de causalidade financeiro, aliada a um expressivo conjunto de provas que, valoradas sob a égide dos princípios da verdade material e do formalismo moderado, formam um robusto conjunto indicativo da efetiva realização do evento, formam um acervo probatório coerente e suficiente para elidir a irregularidade que resultou na imputação de débito.

32. Assim, após análise aprofundada dos documentos apresentados em sede de recurso de revisão em complementação aos já constantes dos autos, concluo pela insubsistência de débito, cabendo reformar a decisão recorrida.

33. Registro, por fim, que já com os autos em meu Gabinete para elaboração deste voto, foram juntadas aos autos peças relativas ao julgamento de processo judicial correlato ao objeto em análise. Destaco que as informações adicionais trazidas, que informam do julgamento pela improcedência da ação de improbidade administrativa referente aos mesmos fatos aqui tratados, em nada modificam os argumentos explicitados neste voto, seja porque a proposta que se apresenta é pelo provimento do recurso, seja porque decisões judiciais – ainda que transitadas em julgado – não vinculam nem impedem a atuação autônoma no exame e julgamento de contas ou atos administrativos por este Tribunal.

34. Em que pese a independência entre instâncias julgadoras, não posso deixar de registrar que os documentos tardiamente juntados, oriundos dos processos judiciais, não suscitam dúvida quanto à realização do evento ou da apresentação das bandas, corroborando as declarações e demais informações que firmaram o meu entendimento, conforme excerto a seguir (peça 163, p. 6):

“Embora o Ministério Público Federal tenha indicado como dano ao erário o montante efetivamente contratado e pago de R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais), entendeu este Tribunal que não é possível a fixação da obrigação de ressarcimento integral do dano nesse montante, porquanto, a despeito das irregularidades constatadas, não houve comprovação do desvio de recursos públicos - diante da ausência de fornecimento, pelo Ministério Público Federal, de qualquer elemento de apuração concreta do prejuízo -, de enriquecimento ilícito, tampouco de superfaturamento nos valores pagos pela **prestação dos serviços, além de que os Shows foram efetivamente realizados.**” (grifos acrescidos).

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator