

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 016.249/2015-1 [Apenso: TC 028.460/2017-0].
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Município de Triunfo/PE.
Recorrente: José Hermano Alves de Lima (686.684.574-20).
Interessado: Ministério do Turismo (vinculador) (05.457.283/0001-19).
Representação legal: Walber de Moura Agra (OAB/PE 757B).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS E DOCUMENTAÇÃO INSUFICIENTES PARA REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Reproduz-se a seguir, como parte do relatório, a instrução de mérito produzida no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), peça 77, que contou com o aval do corpo diretivo da unidade, peças 78 e 79, lançada nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por José Hermano Alves de Lima (peça 68), contra o Acórdão 8.052/2016-TCU-2ª Câmara (peça 19), de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, vazado nos seguintes termos:

- 9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Hermano Alves de Lima;
- 9.2. julgar irregulares as contas do Sr. José Hermano Alves de Lima, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e no art. 19, **caput**, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento da importância de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados desde 8/8/2008 até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU);
- 9.3. aplicar ao Sr. José Hermano Alves de Lima a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, 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);
- 9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

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

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor de José Hermano Alves de Lima, ex-prefeito do município de Triunfo/PE (gestão 2005-2008), ante irregularidades na execução do Convênio 655/2008, celebrado para financiar o evento “Festa de São João de Triunfo”, no período de 20 a 29 de junho de 2008.

2.1. Foram repassados R\$ 200.000,00 em parcela única por meio da Ordem Bancária 2008OB900813, de 8/8/2008, enquanto a contrapartida municipal estabelecida para o ajuste era de R\$ 20.000,00.

2.2. Não foram apresentados, em prestação de contas, os principais documentos comprobatórios das despesas vinculadas ao evento, como fotos e filmagens (com identificação da logomarca do MTur), e reportagens ou matérias jornalísticas de divulgação pós-evento, que demonstrassem a sua realização.

2.3. Citado regularmente, o responsável apresentou defesa, que foram afastadas, conforme voto condutor da decisão recorrida (peça 20, p. 1):

6. Observo, a partir da análise empreendida pela unidade técnica, que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não foram capazes de elidir as irregularidades imputadas nos autos, sobretudo ao considerar que, na prestação de contas original, o ex-prefeito apresentou apenas alguns vídeos do Youtube referentes a apresentações artísticas de bandas estranhas ao referido convênio (não previstas no plano de trabalho), mesmo após o MTur tê-lo notificado reiteradas vezes para que fornecesse os registros de mídia conforme estabelecido no instrumento de convênio.

7. Desse modo, e considerando que o responsável não aduziu quaisquer novos elementos que pudessem sanear as irregularidades ora mencionadas, cingindo-se, em sua defesa, a questionar a metodologia de análise das suas contas utilizada no âmbito do MTur, acompanho os convergentes pareceres técnicos constantes dos autos, incorporando-os, desde já, a estas razões de decidir.

2.4. Ao final, suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

2.5. Irresignado, o responsável interpôs, sucessivamente, embargos de declaração e recurso de reconsideração.

2.6. Mantida a decisão condenatória, o ex-gestor interpõe o recurso de revisão que ora se analisa.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade às peças 71 e 72 – acolhido pelo Exmo. Ministro-Relator *ad quem* em despacho à peça 76 – concluiu por conhecer do recurso, sem atribuição de efeito suspensivo, por ausência de previsão normativa.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se o responsável colaciona documentos idôneos capazes de demonstrar a regular execução do convênio.

5. Da documentação colacionada para comprovar a execução do evento

5.1. O recorrente alega que os documentos juntados ao recurso demonstram a execução do evento “Festa de São João de Triunfo”. Inclui fotos e outros documentos, como carta de exclusividade dos artistas contratados e declarações.

5.2. Apresenta relação de artistas e correspondentes cachês, que somariam R\$ 220.000,00, valor repassado pelo MTur no âmbito do ajuste.

5.3. Defende que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de julgar regulares com ressalva as contas dos gestores que cometem irregularidades formais, sem dano ao erário. Entende que a imputação de débito, no caso concreto, caracteriza enriquecimento ilícito da União (conforme conceitos doutrinários que colaciona).

5.4. Afirma, ainda, que não houve dolo ou culpa em sua atuação, e que deve ser adotado o entendimento penal, de que esses elementos são indispensáveis para uma eventual condenação.

5.5. Requer, por fim, a concessão de liminar, para atribuir efeito suspensivo ao recurso de revisão.

Análise

5.6. Em essência, restou configurado nos autos que o responsável não comprovou a execução física do ajuste, em especial a apresentação das bandas previstas no plano de trabalho, sendo imputado débito pela totalidade dos recursos, além de multa.

5.7. Nesta oportunidade, o recorrente junta os seguintes documentos (peça 68):

a) documentos ilegíveis à p. 14-22 e 111-119;

b) fotos juntadas em cópia (p. 79-110), que, quando nítidas, mostram apresentação de quadrilha e fotos aleatórias de possíveis membros de bandas musicais, sem identificação do evento;

c) Cartas de exclusividade à p. 23-25, 33-42 e 72-78, relacionadas às bandas Forró Chão de Chinelo, Sonata, Zé Caboclo e Banda, Vizzu, Esdom Lima e Forró Gatinha Manhosa, Clã Brasil, Benedito e Banda, Zé do Brejo e Banda, Edição Forró, e Os Três do Cariri.

d) Ofício 25/2008 – SETTUR, informando acerca do evento “Triunforró – São João 2008”, a ser realizado entre 19 a 23/6 na Praça Carolino Campos, em 24/6 no bairro do Rosário, e entre 28 a 30/6 no distrito de Canaã (p. 26 e 43).

e) Ofício 24/2008 – SETTUR, que solicita “transformador festeiro” para a Praça Carolino Campos (período de 19 a 24/6) e para o distrito de Canaã (período de 28 a 30/6) (p. 27 e 44).

f) Declarações de responsáveis pelas Radios Vilabela FM e Cultura FM (ambas de Serra Talhada/PE), em que afirmam que veicularam divulgação da festa de São João de Triunfo/PE no período de 19 a 30/6/2008 (p. 28-29).

g) Declaração da Polícia Militar de Pernambuco (14º Batalhão), que informa acerca de utilização do efetivo policial nas festas juninas de Triunfo/PE no período de 22 a 24/6/2008 e no Distrito de Canaã em 27 a 29/6/2008 (p. 31 e 70).

h) Certidão do Corpo de Bombeiros de Pernambuco (3º Grupamento), que informa acerca de utilização do efetivo daquela unidade nas festas juninas de Triunfo/PE no período de 19 a 30/6/2008 (p. 66).

i) Declaração da Câmara Municipal de Triunfo/PE acerca do fiel cumprimento do Convênio 655/2008 (p. 32 e 71)

j) Declarações de recebimento de cachês das atrações Maciel Melo, Vírus da Paixão, Clã Brasil, Gatinha Manhosa, Felipão Moral, Santana, Os Três do Cariri, Zé do Brejo, Forró Chão de Chinelo, Banda Vizzu, Benedito e Banda, Banda Sonata, Zé Caboclo e Banda, e Edição Forró (p. 45-65).

5.8. Dos documentos juntados, verifica-se que, com exceção da Banda Vizzu, as cartas de exclusividade já haviam sido apresentadas anteriormente (peça 11, p. 23 e 25-30) e não se prestaram a afastar a irregularidade que ensejou a condenação do ex-gestor. Do mesmo modo, já constam dos autos as declarações da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e da Câmara Municipal (peça 11, p. 8, 10 e 19) e as declarações de recebimento de cachês (peça 33, p. 2-15).

5.9. De fato, estes documentos não permitiram atestar que houve apresentação das 14 bandas previstas em plano de trabalho (peça 1, p. 13).

5.10. No mesmo sentido, as fotos juntadas em cópia à peça 68, p. 79-110, quando apresentam nitidez, apenas mostram a apresentação de quadrilha e membros de alguma banda musical, que não permitem identificar local, evento ou participação do MTur.

5.11. Em meio à peça recursal (peça 68, p. 6), o responsável colaciona, ainda, uma única foto de um palco, com placa parcialmente coberta, que parece conter a identificação do Ministério do Turismo.

5.12. Essa foto, isoladamente, não se mostra capaz de demonstrar a regular execução do convênio. A foto não permite identificar o evento e não comprova que as bandas previstas no plano de trabalho tenham se apresentado.

5.13. E as declarações da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros informam apenas sobre a participação dos seus efetivos na festa junina no município de Triunfo/PE, mas em datas diferentes: a Polícia Militar informa participação em eventos apenas no período de 22 a 24/6/2008 e no Distrito de Canaã em 27 a 29/6/2008, enquanto o Corpo de Bombeiros certifica a participação em eventos no período de 19 a 30/6/2008.

5.14. Essas declarações, contudo, também não permitem afirmar que houve apresentação das bandas previstas em plano de trabalho. Mesmo entendimento se aplica aos ofícios da SETTUR (peça 68, p. 26-27 e 43-44), com timbre da prefeitura de Triunfo/PE e que tratam das festas juninas do município, não fazendo menção a apresentação de bandas musicais.

5.15. Conforme bem assinalado pelo voto condutor da decisão proferida em sede de recurso de reconsideração (peça 54):

9. Nos presentes autos, portanto, não se questiona a realização ou não do evento, questiona-se se os recursos públicos federais repassados foram devidamente aplicados para pagamento das catorze apresentações nos termos definidos no Plano de Trabalho, pois, afinal, o objeto do convênio era esse.

10. O Ministério do Turismo, pela Nota Técnica 450/2013 (peça 1, p. 157-159), reprovou a prestação de contas apresentada, sob o argumento de que o mínimo esperado para fins de comprovação da correta execução física do objeto era a apresentação de fotografias, filmagens ou jornal pós-evento atestando que houve identificação/nome do evento durante sua realização e apresentação dos catorze shows previstos no Plano de Trabalho aprovado. Compulsando os autos, verifica-se que ao recorrente foram dadas diversas oportunidades para apresentar os comprovantes da plena execução do objeto do Convênio 655/2008.

(...)

18. É razoável entender que a comprovação da realização dessas apresentações fosse feita por meio de fotografias ou vídeos que registrassem que, no palco, havia a logomarca do Ministério do Turismo, repassador dos recursos, o nome do evento, bem como de todas as bandas previstas no Plano de Trabalho, uma vez que, por si só, as declarações de duas autoridades públicas locais de que os shows foram realizados como previsto não são suficientes para comprovar a adequada aplicação dos recursos públicos federais.

19. Cabia ao gestor dos recursos repassados a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a realização irrefutavelmente comprovada das catorze apresentações aprovadas no Plano de Trabalho, o que não ocorreu. Não foram encaminhados no presente recurso de reconsideração novos documentos para comprovar efetivamente a execução física do objeto do Convênio. Também, não há elementos que comprovem que os artistas tenham sido efetivamente pagos com os recursos provenientes do ajuste, haja vista os saques realizados na conta do convênio. Impossível, portanto, estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas, constituindo razão suficiente para a constatação de dano ao erário.

- 5.16. Em sede de recurso de revisão, o responsável colaciona, em sua maioria, documentos que já constavam dos autos e não foram aptos a afastar a irregularidade que deu causa a sua condenação. E os documentos que não estavam nos autos também não demonstram a efetiva apresentação das bandas previstas no plano de trabalho do convênio.
- 5.17. Remanesce, portanto, a irregularidade que impediu aferir a regular execução do evento “Festa de São João de Triunfo”, no período de 20 a 29 de junho de 2008.
- 5.18. Por esta razão, não há que se falar em enriquecimento sem causa da União, tampouco em julgamento regular com ressalva em face de falhas meramente formais.
- 5.19. A não comprovação da execução do ajuste impede atestar a regular aplicação dos recursos públicos, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas do gestor, com imputação de débito, nos termos do artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e artigo 19, ambos da lei 8.443/1992.
- 5.20. Por fim, cabe registrar que a responsabilidade perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada pela culpa *stricto sensu*, sendo desnecessário aferir eventual conduta dolosa ou má-fé do gestor. Nesse sentido, Acórdão 6943/2015, da 1ª Câmara, e Acórdãos 2067/2015 e 479/2010, ambos do Plenário.
- 5.21. No tocante à concessão de efeito suspensivo ao recurso, verifica-se que a questão já foi devidamente enfrentada por ocasião do exame de admissibilidade (peça 71), entendendo pela ausência de previsão legal e também por falta de elementos para concessão de forma cautelar (*fumus boni iuris e periculum in mora*).
- 5.22. Com estas considerações, afasta-se a procedência dos argumentos e documentos apresentados pelo recorrente.

CONCLUSÃO

6. Da análise, conclui-se que o responsável colaciona documentos que não se prestam a comprovar a apresentação das bandas (previstas em plano de trabalho) no evento “Festa de São João de Triunfo”, remanescendo a irregularidade que ensejou o julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação de débito, além de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992:
- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e
 - b) dar ciência da decisão ao recorrente e aos demais interessados.
2. O Ministério Público junto ao TCU, nos autos representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade instrutiva, consoante o parecer acostado à peça 80, integralmente transcrito a seguir:

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. José Hermano Alves de Lima, ex-prefeito do Município de Triunfo – PE, contra o Acórdão 8.052/2016-TCU-2ª Câmara (peça 19), por meio do qual o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

2. O acórdão recorrido foi prolatado no âmbito de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em razão da impugnação total das despesas do Convênio 655/2008, o qual possuiu como objeto a realização do evento denominado “Festa de São João de Triunfo – PE” (peça 1, p. 43-55). O dano, no valor histórico de R\$ 200.000,00, decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio.

3. Contra o Acórdão 8.052/2016-TCU-2ª Câmara, o Sr. José Hermano Alves de Lima já havia se insurgido por intermédio de recurso de reconsideração, ao qual foi negado provimento, consoante Acórdão 5.798/2017-TCU-2ª Câmara (peça 53).

4. A Secretaria de Recursos (Serur) estabeleceu como objeto do presente recurso de revisão “*verificar se o responsável colaciona documentos idôneos capazes de demonstrar a regular execução do convênio*” (peça 77, p. 3). Após o exame dos elementos recursais, a unidade técnica concluiu pela impossibilidade de dar provimento ao recurso interposto, na medida em que não restou comprovada a efetiva apresentação das bandas previstas no plano de trabalho da avença (peças 77, p. 6, 78 e 79).

5. Na proposta de deliberação que precedeu o acórdão recorrido, da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, foram destacadas as irregularidades que ensejaram a impugnação total das despesas do Convênio 655/2008, nos seguintes termos:

3. Conforme apontado pela Secex/SP, os pareceres definitivos oriundos do controle interno indicaram que o ex-gestor, por ocasião da prestação de contas, **deixou de apresentar os principais documentos comprobatórios das despesas vinculadas ao evento, destacando-se aí as fotografias e as filmagens do evento, devidamente identificadas com a logomarca do MTur, além das possíveis reportagens ou matérias jornalísticas de divulgação pós-evento** (...). (peça 20, p. 1, grifamos)

6. O voto condutor do Acórdão 5.798/2017-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Augusto Nardes) deixou assente que as mencionadas irregularidades não foram elididas por meio dos elementos trazidos pelo responsável em sede de recurso de reconsideração:

18. É razoável entender que **a comprovação da realização dessas apresentações fosse feita por meio de fotografias ou vídeos** que registrassem que, no palco, havia a logomarca do Ministério do Turismo, repassador dos recursos, o nome do evento, bem como de todas as bandas previstas no Plano de Trabalho, uma vez que, por si sós, as declarações de duas autoridades públicas locais de que os shows foram realizados como previsto não são suficientes para comprovar a adequada aplicação dos recursos públicos federais.

19. (...) **Não foram encaminhados no presente recurso de reconsideração novos documentos para comprovar efetivamente a execução física do objeto do Convênio.** Também, não há elementos que comprovem que os artistas tenham sido efetivamente pagos com os recursos provenientes do ajuste, **haja vista os saques realizados na conta do convênio. Impossível, portanto, estabelecer o nexo de causalidade** entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas, constituindo razão suficiente para a constatação de dano ao erário. (peça 54, p. 3)

7. Recapituladas, portanto, as circunstâncias que levaram à condenação do Sr. José Hermano Alves de Lima, resta avaliar se os elementos por ele apresentados neste recurso de revisão são capazes de comprovar que os valores descentralizados pelo MTur por meio do Convênio 655/2008 foram efetivamente utilizados para realizar a “*Festa de São João de Triunfo – PE*”, bem como para remunerar as bandas previstas para se apresentarem no evento.

8. Conforme asseverou a unidade técnica, com exceção de apenas uma carta de exclusividade juntada a este recurso, as demais constavam anteriormente dos autos e já haviam sido consideradas incapazes de elidir as irregularidades atribuídas ao recorrente. Tais documentos, quando avaliados de forma isolada, não se prestam a comprovar a concreta realização do evento, tampouco que o pagamento das bandas tenha sido efetuado com os recursos federais transferidos pelo MTur.

9. Da mesma forma, as fotografias encaminhadas exibem a realização do que aparenta ser uma festa junina (peça 68, p. 79-110), sem que seja possível concluir tratar-se realmente do evento objeto do convênio. As poucas fotos que mostram o palco também não reúnem elementos mínimos aptos a comprovar que a apresentação artística nela exibida corresponde efetivamente a uma das bandas previstas no plano de trabalho do ajuste. Ademais, a data registrada nas referidas fotos não coincide com o período estipulado, no termo do convênio, para a realização da “*Festa de São João de Triunfo – PE*” (peça 1, p. 44).

10. Quanto aos demais elementos recursais aduzidos pelo Sr. José Hermano Alves de Lima, alinhame ao entendimento manifestado pela Serur, no sentido de serem insuficientes para elidir a

irregularidade concernente à não comprovação da execução física do objeto do Convênio 655/2008.

11. Conforme já havia destacado em minhas intervenções anteriores (peças 17 e 52), conquanto não diga respeito à questão de fundo tratada nesta TCE, acrescento, por fim, que a regularidade na execução financeira do convênio também restou comprometida, mormente em razão dos cheques descontados em nome da prefeitura municipal diretamente da conta bancária específica do ajuste, o que inviabiliza o estabelecimento do nexa causal entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas.

12. Diante do exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Serur, no sentido de que seja negado provimento ao presente recurso de revisão

É o relatório.