TC 000.718/2015-7

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade: Município de Tuparetama - PE

Recorrente: Domingos Sávio da Costa Torres (138.098.304-53)

Representação legal: Napoleão Manoel Filho (OAB/PE 20.238) (peça 28)

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Ministério do Turismo. Convênio. Parcial impugnação dos dispêndios. Citação. Audiência. Ausência de nexo causal entre os recursos federais repassados e os supostos pagamentos. Não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos federais transferidos. Rejeição parcial das alegações de defesa e das razões de justificativa. Contas irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Prescrição. Inocorrência. Novo comprovante de pagamento. Provimento parcial. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Domingos Sávio da Costa Torres (peças 47 e 51), contra o Acórdão 6793/2019-TCU-2ª Câmara, relator André Luís de Carvalho (peça 36). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:
>
> 9.1. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo responsável e, assim, julgar irregulares as contas de Domingos Sávio da Costa Torres, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, "b" e "c", e 19, *caput*, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que com/prove, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:
>
> | Valor original (em R$) | Data da ocorrência |
> |---|---|
> | 33.334,00 | 11/03/2009 |
> | 53.334,40 | 14/10/2009 |
>
> 9.2. aplicar em desfavor de Domingos Sávio da Costa Torres a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RITCU), o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor;
>
> 9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.5. determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação, 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 penais e civis cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo - MTur em desfavor de Domingos Sávio da Costa Torres, prefeito de Tuparetama/PE (gestões de 2005/2008 e 2009/2012), para apurar irregularidades identificadas na execução dos seguintes convênios, celebrados entre a União Federal, representada pelo MTur, e aquela municipalidade:

1) 702151, firmado em 29/12/2008, com vigência desde essa data até 11/6/2009, para prestação de apoio à realização do evento intitulado "*Festejos de Reveillon em Tuparetama/PE*", no valor de R$ 105.000,00, sendo R$ 100.000,00 à conta do concedente e R$ 5.000,00 do convenente (peça 1, p. 317-347).

2) 704604, firmado em 26/8/2009, com vigência desde essa data até 9/11/2009, para prestação de apoio à realização do evento intitulado "*Festa do Vaqueiro de Tuparetama*", no valor de R$ 157.500,00, sendo R$ 150.000,00 à conta do concedente e R$ 7.500,00 do convenente (peça 1, p. 46-82).

3. Apesar de assinalar indícios de execução física dos dois convênios, o MTur reprovou a sua execução financeira, em virtude das seguintes irregularidades: (i) indevida contratação das bandas, por inexigibilidade de licitação, para o 1º convênio, com a impugnação do valor de R$ 89.500,00; e (ii) inadequada comprovação dos dispêndios com o plano de mídia para o 2º convênio, com a impugnação do valor de R$ 23.625,00.

4. No âmbito do TCU, após solicitar e analisar a cópia das respectivas prestações de contas, a Secex-TCE promoveu a citação do ex-prefeito pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, no âmbito dos dois convênios, ante a falta de apresentação de "*notas fiscais e recibos (ou outros documentos equivalentes) emitidos em nome das bandas ou artistas e assinadas por seus representantes legais ou pelos seus empresários exclusivos, sendo essa representação ou exclusividade registrada em cartório, não sendo comprovado, assim, o nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados, visto que não se provou que os valores pagos aos intermediários contratados efetivamente foi repassado às bandas/artistas que realizaram shows.*" (peça 25, p. 1).

5. A unidade técnica promoveu, ainda, a audiência do ex-prefeito, por irregularidades nas modalidades licitatórias utilizadas na celebração de contratos no âmbito de ambos os convênios.

6. O responsável apresentou alegações de defesa e razões de justificativa (peças 20, 26 e 29). Ao apreciá-las (peças 32-33), a unidade técnica propôs a redução do débito pelo qual o responsável havia sido citado, tendo em vista a apresentação de documentos que comprovaram parcialmente o nexo causal entre os pagamentos efetuados e os valores despendidos à conta dos convênios. Também propôs a imposição de multa, devido às irregularidades apontadas nas celebrações de contratos.

7. Divergindo em parte dessa proposta, o Ministério Público junto ao TCU propôs que as empresas que receberam recursos federais destinados ao pagamento de alguns dos grupos musicais, sem comprovar serem de fato seus representantes, fossem citadas solidariamente pelos débitos correspondentes (peça 34).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

8. Em seguida, foi proferido o Acórdão 6793/2019-TCU-2ª Câmara, cujo dispositivo se encontra reproduzido acima, mediante o qual, em consonância com a proposta da unidade técnica, o responsável teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado em débito e multa, tendo sido afastada, no entanto, a sanção proposta em razão das irregularidades nas celebrações de contratos.

9. Inconformado, o responsável interpõe recurso de reconsideração, que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 48-49), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.1 (exceto primeira parte), 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido (peça 52).

EXAME TÉCNICO

11. Delimitação

11.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

a) em preliminar, a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário;

b) no mérito:

b.1) o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o objeto do convênio;

b.2) a proporcionalidade e razoabilidade da multa aplicada.

12. Preliminar: a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário.

12.1. Embora o recorrente não tenha apresentado qualquer alegação a respeito, a análise acerca de eventual prescrição é necessária, dado o recente julgamento, pelo STF, do RE 636886 (tema 899 da repercussão geral).

12.2. Nesse ponto, é importante mencionar que, nos processos de controle externo, a decisão que trata de matéria de ordem pública (requisitos de admissibilidade, pressupostos processuais, condições da ação, prescrição, decadência) pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso, não incidindo a preclusão *pro judicato* (Acórdão 1160/2015-TCU-Plenário, relator Augusto Nardes). De maneira similar, ressalta-se que as questões de ordem pública, que devem ser conhecidas de ofício pelo juiz e a cujo respeito não se opera preclusão, autorizam o órgão *ad quem* a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, relator Augusto Nardes).

12.3. Os significativos impactos do aludido julgamento foram objeto de análise por esta Secretaria de Recursos - Serur no TC 027.624/2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 61) cópia do exame e do pronunciamento emitidos pela Serur naquele processo, em que foram delineadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência que prevalecia anteriormente, a pretensão punitiva exercida pelo tribunal estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Walton Alencar Rodrigues. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que "*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*";

b) embora o RE 636886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição afeta a ação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do Tema 897 (RE 852475), no Tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressalvar as condutas dolosas;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil (Lei 10.406/2002), a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (como, por exemplo, no que se refere aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

12.4. Partindo dessas premissas, passa-se ao exame da prescrição no caso em apreço.

Análise da prescrição segundo os critérios do Código Civil

12.5. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

12.6. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a citação dos responsáveis foi ordenada em **10/2/2019** (despacho do Secretário de Controle Externo de TCE à peça 24, por delegação do ministro relator *a quo*), menos de dez anos depois das transferências dos recursos referentes às despesas impugnadas, ocorridas em **11/3** e **14/10/2009**. E o acordão condenatório foi proferido, poucos meses depois da citação, em 6/8/2019 (peça 36).

12.7. Assim, considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros do Código Civil, explicitados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

12.8. Para aplicação das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

Termo inicial:

A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo, em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim "*do dia em que tiver cessado*" a permanência ou a continuidade.

Na hipótese em exame, estão presentes os requisitos típicos de infração permanente ou continuada, consubstanciada na efetivação de dispêndios em desacordo com o convênio e a legislação pertinente. Assim, deveria ter-se como termo inicial da prescrição a data do último pagamento indevido imputado ao responsável. Porém, como essa data não foi especificada no acórdão recorrido, consideram-se como termos iniciais as datas das transferências dos recursos correspondentes, em **11/3/2009** (no caso do Convênio 702151) e **14/10/2009** (no caso do Convênio 704604). Esse procedimento é favorável ao responsável, tendo em vista que essas datas são anteriores às dos pagamentos.

Prazo: a Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: "*quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal*". Porém, o Superior Tribunal de Justiça possui sólida jurisprudência no sentido de que a "*pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal*" (REsp 1116477/DF, relator Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, DJe 22/8/2012)[1]. Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra o responsável acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade.

Interrupções: no regime da Lei 9.873/1999, verificam-se causas interruptivas da prescrição, listadas a seguir:

1) Interrupção por ato inequívoco de apuração do fato: trata-se da interrupção da prescrição "*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*" (Lei 9.873/1999, art. 2º, II). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida:

1.1) pelos despachos de instauração de tomada de contas especiais lavrados pelo Ministério do Turismo, em **9/9/2013** (Convênio 702151, peça 1, p. 14), e em **13/6/2014** (Convênio 704604, peça 1, p. 285);

1.2) pela autuação da presente TCE neste tribunal, em **16/1/2015** (cf. sistema e-TCU);

1.3) pela realização de diligência junto ao MTur por este tribunal, efetivada por ofício recebido pelo destinatário em **12/4/2016** (peças 5-7).

2) Interrupção pela citação do acusado: trata-se da interrupção da prescrição "*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*" (Lei 9.873/1999, art. 2º, I). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida em **7/3/2019**, pela citação do responsável no presente processo (peças 24-27).

3) Interrupção pela decisão condenatória recorrível (Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso III):

[1] No mesmo sentido: MS 15462/DF, relator Min. Humberto Martins, 1ª Seção, DJe 22/3/2011; MS 14446/DF, relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 3ª Seção, DJe 15/2/2011; MS 11220/DF, relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura, 3ª Seção, DJe 3/8/2009; entre outros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

por esse fundamento, houve a interrupção em **6/8/2019**, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 36).

Prescrição intercorrente:

Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando "*julgamento ou despacho*".

Note-se que há correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrária a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

12.9. Diante da análise da questão prescricional procedida nos itens acima, conclui-se que não ocorreu prescrição da pretensão de ressarcimento do dano ao erário, quer com base no regime do Código Civil, como já observado acima, quer com base no da Lei 9.873/1999.

12.10. Mesmo em relação ao termo inicial de 11/3/2009, o prazo prescricional de cinco anos foi sucessivamente interrompido, pela instauração da TCE pelo concedente, em 9/9/2013, pela autuação do processo no TCU, em 16/1/2015, pela citação do responsável pelo TCU, em 7/3/2019, e pelo proferimento do acórdão condenatório, em 6/8/2019.

12.11. Poder-se-ia cogitar de prescrição intercorrente, devido ao decurso de mais de três anos entre a autuação do presente processo e a citação do responsável, mas, nesse meio tempo, em 12/4/2016, realizou-se diligência que operou interrupção da contagem do prazo prescricional.

12.12. Portanto, partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

13. O nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o objeto do convênio.

13.1. Alegações (peça 47, p. 2-4):

13.2. Existem inúmeras indicações materiais nos autos de que o evento objeto do convênio foi realizado (cartas de exclusividade e declarações de empresas; declarações de autoridades; vídeos; comprovantes de pagamento; recibos). Os shows artísticos aconteceram, de modo que não houve perda ou desvio de recursos públicos que justifique a condenação em débito.

13.3. A ausência de apresentação de plano de mídia ou de contratos de exclusividade permanentes pode até ensejar o julgamento irregular da prestação de contas, mas não a devolução integral dos recursos. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU.

13.4. As atrações artísticas emitiram recibos dos cachês nos exatos montantes dos convênios.

13.5. Análise:

13.6. Na verdade, as contas do recorrente foram julgadas irregulares, com imputação de débito parcial, não em razão da falta de comprovação da realização dos eventos que foram objeto dos dois convênios considerados, mas sim porque, conforme expresso no voto condutor do acórdão recorrido, "*não foi promovida a indispensável comprovação sobre o necessário nexo causal entre os recursos federais aportados e os supostos dispêndios incorridos nos ajustes, diante, especialmente, da ausência da necessária prova sobre o efetivo pagamento dos cachês em favor dos artistas e bandas*" (peça 37, p. 2, § 11).

13.7. Como destacado no mencionado voto, essa deliberação foi proferida na linha do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

entendimento firmado por esta corte no âmbito de processo que apreciou consulta do MTur acerca da análise de prestações de contas de convênios federais quanto ao pagamento de cachês de artistas e bandas, julgado por meio do Acórdão 1435/2017-Plenário, relator Vital do Rêgo, em que se decidiu (com destaques acrescidos):

> (...) 9.2. responder ao consulente que:
>
> (...)
>
> 9.2.3. (...) 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.

13.8. Mais especificamente, a Secex-TCE identificou as seguintes inconsistências nos comprovantes de pagamento apresentados pelo responsável (cf. peça 38, p. 10-11):

Descrição	Análise
Declaração assinada por Ademar da Cruz Dantas Júnior (CPF 064.880.274-41), de que a empresa Boraver Produções e Eventos Ltda. tinha exclusividade de representação da Banda "*Soul do Ghetto*" no ano de 2008 no âmbito do interior do estado de Pernambuco (peça 26, p. 5).	Em pesquisa aos sistemas do TCU e à rede de computadores, não se localizou qualquer indício de que o signatário da declaração seja (ou já tem sido) representante da banda. A banda se apresentaria nos "*Festejos de Réveillon em Tuparetama/PE*" (convênio 702151/2008), sendo o cachê previsto de R$ 35.000,00.
Recibo assinado pelo Sr. Fabiano Lima de Souza (CPF 035.431.834-94), atestando o recebimento de R$ 10.000,00 pela apresentação do "*Coral dos Aboios de Serrita*" na Festa do Vaqueiro em 2009 (peça 26, p. 10).	Em pesquisa aos sistemas do TCU e à rede de computadores, não se localizou qualquer indício de que o signatário da declaração seja (ou já tem sido) representante ou integrante da banda. A banda se apresentaria na "*Festa do Vaqueiro de Tuparetama*" (convênio 704604/2009), sendo o cachê previsto de R$ 10.000,00.

13.9. A unidade técnica também apontou que (peça 38, p. 11):

> 64. Em se tratando da Banda Toca do Vale, que se apresentaria na "*Festa do Vaqueiro de Tuparetama*" (convênio 704604/2009) pelo cachê previsto de R$ 46.000,00, o responsável não trouxe evidências relativas a essa atração, razão pela qual se propõe manter a impugnação dos valores que seriam destinados a seu pagamento.

13.10. Portanto, a alegação do recorrente de que os eventos artísticos que constituíram objeto dos convênios foram realizados não é suficiente para modificar o acórdão condenatório, tendo em vista que o juízo proferido não se baseou na falta de execução do objeto pactuado.

13.11. Também se observa que não procede a alegação de que foram apresentados recibos dos pagamentos aos grupos artísticos, tendo em vista que nem todos foram emitidos por representantes idôneos.

13.12. Quanto ao serviço relativo à veiculação de mídia em rádio e carro de som (item "*plano*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

de mídia" do Convênio 704604), o respectivo valor havia sido glosado pelo MTur devido à incongruência entre declarações da empresa contratada apresentadas pelo ex-prefeito responsável, que indicavam, uma, a realização dos serviços entre 21/8 e 23/8/2009 (antes do início da vigência do convênio, em 26/8/2009), outra, entre 5 e 9/9/2009.

13.13. No entanto, tendo em vista a existência de nota fiscal da empresa, emitida antes das declarações, que dava conta da realização dos serviços de 5 a 6/9/2009, a Secex-TCE considerou que a despesa fora realizada conforme previsto no plano de trabalho (peça 38, p. 4-5, § 32).

13.14. Portanto, é inócua a alegação do recorrente acerca do "*plano de mídia*", pois, como visto, o débito imputado não se baseou na sua suposta ausência. Tampouco, aliás, na ausência de comprovantes de exclusividade.

13.15. Nesta oportunidade, o recorrente traz aos autos recibo firmado por Carlos Murilo Martins Januário, com firma reconhecida em cartório de notas situado em Serrita/PE, datado de 2/10/2019, que dá conta do recebimento de cachê, no valor de R$ 10.000,00, referente à apresentação do "*Coral dos Aboios de Serrita*" por ocasião da "*Festa do Vaqueiro de Tuparetama*" (peça 51, p. 2).

13.16. Em pesquisa ao sistema da Receita Federal, verificou-se que o nome do signatário corresponde ao número do CPF informado. Na Internet, foi possível localizar, nesta data, publicações no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco, de 2/6/2014 e 1/6 e 23/9/2015, que identificam o signatário do referido recibo como representante legal do Coral de Aboios de Serrita.[2]

13.17. Também foi localizada uma publicação no Facebook, de 21/9/2015, em que consta, como contato para a contratação de *shows* do Coral Aboios de Serrita, o mesmo número de telefone registrado no cadastro do signatário na Receita Federal.[3]

13.18. Assim, entende-se como bastante verossímil que o signatário do recibo ora apresentado detivesse realmente a condição de representante ou, ao menos, de integrante do mencionado grupo artístico na data da assinatura, de modo que o comprovante apresentado pode ser considerado idôneo. À vista disso, considera-se sanada a ressalva da Secex-TCE quanto a essa despesa, baseada, lembre-se, justamente na impossibilidade de identificação do signatário de recibo como representante ou componente do referido grupo artístico, propondo-se, por conseguinte, o abatimento da quantia de R$ 9.524,00, em 14/10/2009, do débito do recorrente, correspondente à parcela de 95,24% que era de responsabilidade da União no custeio das despesas do Convênio 704604.

13.19. Dessa forma, remanesceriam os seguintes débitos:

Valor original (em R$)	Data da ocorrência
33.334,00	11/03/2009
43.810,40	14/10/2009

13.20. Isto é, persistiriam os referentes à falta de comprovação das despesas com as

[2] http://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=365&i=publicado_25180_2014-05-30_c279977180f207dd404cd7bc755a0ee7.pdf

http://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=365&i=publicado_31920_2015-05-29_9aeca07729d44c496e99d8e77be1f07f.pdf

http://www-storage.voxtecnologia.com.br/?m=sigpub.publicacao&f=365&i=publicado_32000_2015-09-22_8ee4c4ceeda00b739dfad4b6b2cc578a.pdf

[3] https://www.facebook.com/watch/?v=953004501433434.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

apresentações das bandas "*Soul do Ghetto*" e Toca do Vale.

13.21. Propõe-se, outrossim, a redução proporcional da multa aplicada ao recorrente.

14. A proporcionalidade e razoabilidade da multa aplicada.

14.1. Alegações (peça 47, p. 4-5):

14.2. A penalidade imposta ao recorrente, de metade do valor do convênio, foi excessiva, pois não obedeceu aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

14.3. A aplicação de penalidades pecuniárias exige que o julgador considere "*a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*".

14.4. No caso, a ausência de qualquer indício de má-fé, locupletação ou desvio de recursos exige a adequação da multa aplicada ao menor patamar ou até mesmo seu total afastamento.

14.5. Análise:

14.6. No tocante à dosimetria e alegada falta de proporcionalidade e razoabilidade da multa aplicada ao recorrente, tem-se que, "*na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)*" (Acórdão 2463/2019-1ª Câmara, relator Bruno Dantas).

14.7. Além disso, "*no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida*" Acórdão 1137/2019-1ª Câmara, relator Vital do Rêgo).

14.8. No caso vertente, a multa aplicada ao recorrente, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00, corresponde a 34,61% do valor total do débito, de R$ 86.668,40. Ressalte-se que a margem discricionária estipulada pela Lei Orgânica do TCU para a aplicação da multa proporcional ao débito de responsáveis, com base naquele dispositivo legal, vai a até 100% do valor do débito. Atendido, pois, o critério objetivo para a fixação da multa estabelecido em lei.

14.9. O recorrente alega que, na fixação de sanção pecuniária, esta Corte deveria considerar "*a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente*". Trata-se, na verdade, de critérios colhidos do art. 12, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992). Ocorre que é imprópria a sua aplicação a processos de contas, tendo em vista que, de acordo com a pacífica jurisprudência deste Tribunal:

> O julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a consequente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos.
>
> Acórdão 10853/2018-1ª Câmara, relator Bruno Dantas.

14.10. E, ainda, de acordo com a jurisprudência do STJ:

> (...)
>
> 2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

> conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.
>
> (...)
>
> AIA 30/AM, relator Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011.

14.11. No TCU, ao contrário, não importa eventual ausência de intenção (dolo) ou má-fé nas condutas que levam à irregularidade das contas. Não é necessário que haja prova de má-fé ou de ação dolosa do agente para fins de responsabilização. A imputação da penalidade de multa exige apenas a comprovação da culpa em sentido amplo (*lato sensu*), que abrange tanto o dolo quanto a culpa em sentido estrito (*stricto sensu*), que traduz descuido no agir, descumprimento de dever, seja pela negligência, pela imprudência ou pela imperícia. Nesse sentido, por exemplo, os Acórdãos 1905/2004, relator Benjamin Zymler, 3186/2008, relator Raimundo Carreiro, e 3870/2011, *idem*, todos da 2ª Câmara.

14.12. Portanto, considerando-se o atendimento ao critério objetivo fixado em lei e a gravidade da conduta praticada pelo recorrente, ao dar causa, dolosamente ou não, ao extravio de recursos públicos, não merece guarida a sua alegação de que a multa aplicada seria excessiva, desarrazoada e desproporcional.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) tanto pelos critérios estabelecidos pelo Código Civil, conforme explicitados pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, quanto pelos da Lei 9.873/1999, não restaram prescritas as pretensões punitiva e ressarcitória;

b) assim, verifica-se a possibilidade de imediato julgamento do recurso, pois o desfecho não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou prescritibilidade pela Lei 9.873/1999);

c) a alegação do recorrente de que os eventos artísticos que constituíram objeto dos convênios foram realizados não é suficiente para modificar o acórdão condenatório, tendo em vista que o juízo proferido não se baseou na falta de execução do objeto pactuado;

d) também não procede a alegação de que foram apresentados recibos dos pagamentos aos grupos artísticos, tendo em vista que nem todos foram emitidos por representantes idôneos;

e) é inócua a alegação do recorrente acerca do "*plano de mídia*" e dos contratos de exclusividade, pois, como visto, o débito imputado não se baseou na suposta ausência desses itens;

f) é bastante verossímil que o comprovante relativo ao cachê do Coral Aboios de Serrita ora apresentado seja idôneo, de modo que se considera sanada a ressalva da Secex-TCE quanto a essa despesa, propondo-se o abatimento da parcela correspondente do débito imputado ao recorrente por conta do Convênio 704604 e a redução proporcional da multa a ele associada;

g) considerando-se o atendimento ao critério objetivo fixado em lei e a gravidade da conduta praticada pelo recorrente, ao dar causa, dolosamente ou não, ao extravio de recursos públicos, não merece guarida a sua alegação de que a multa aplicada seria excessiva, desarrazoada e desproporcional.

16. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja dado parcial provimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Domingos Sávio da Costa Torres contra o Acórdão 6793/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, *caput* e § 1º, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para atribuir aos débitos consignados no item 9.1 do acórdão recorrido os seguintes valores:

Valor original (em R$)	Data da ocorrência
33.334,00	11/03/2009
43.810,40	14/10/2009

b) reduzir a multa aplicada no item 9.2 do acórdão recorrido, proporcionalmente à redução do débito proposta na alínea anterior;

c) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 28/7/2020.

(assinado eletronicamente)
Cláudio Neves Almeida

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3841-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65308716.