

TC 007.694/2016-4

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

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Araguacema - TO

Recorrente: João Paulo Ribeiro Filho (CPF 224.998.731-91)

Advogada: Áurea Maria Matos Rodrigues – OAB/TO 1227 (procuração: peça 67, p. 2)

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Débito. Multa. Recurso de Revisão. Conhecimento. Elementos já constantes dos autos. Não comprovação do nexos causal entre os recursos federais e as despesas realizadas. Ausência de desproporcionalidade no valor da multa. Inocorrência de prescrição. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por João Paulo Ribeiro Filho (peças 68-70) contra o Acórdão 1980/2017-2ª Câmara (peça 22) – ratificado pelo Acórdão 2524/2018-2ª Câmara (peça 45) e pelo Acórdão 5106/2018-2ª Câmara (peça 56) –, da relatoria do Ministro André Carvalho.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel o Sr. João Paulo Ribeiro Filho, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. João Paulo Ribeiro Filho, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados desde 24/6/2010 até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. João Paulo Ribeiro Filho a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), 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), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

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

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Sr. João Paulo Ribeiro Filho, ex-prefeito de Araguacema/TO (gestão: 2009-2012), relativa ao Convênio nº 322/2010 (Siconv 733291), destinado à realização do projeto intitulado “Festival Cultural de Araguacema/TO”, no período de 8 a 9/5/2010 no valor de R\$ 105.000,00, com R\$ 5.000,00 a título de contrapartida do convenente e R\$ 100.000,00 à conta do órgão concedente.

2.1. Instaurado o procedimento de tomada de contas especial, o responsável foi citado pela constatação de irregularidades na execução financeira, evidenciadas na Nota Técnica de Análise 33/2013, de 24/4/2013 (peça 2, p. 42-47), especificamente quanto à seguinte documentação requerida pelo MTur e não remetida pelo convenente:

- a) publicação da ratificação da inexigibilidade de licitação;
- b) contratos de exclusividade das bandas/dupla musicais com o empresário contratado (WC Eventos Ltda.), registrado em cartório, para comprovar a exclusividade;
- c) recibos dos cachês assinados pelos artistas ou por seus empresários exclusivos;
- d) contratos de prestação de serviços e as publicações dos extratos dos contratos;
- e) atesto de recebimento dos serviços nas notas fiscais emitidas;
- f) extrato bancário da conta específica do convênio;
- g) comprovantes de pagamentos aos fornecedores;
- h) declaração de guarda dos documentos.

2.2. O responsável compareceu aos autos solicitando dilação de prazo para apresentação de alegações de defesa (peça 13), porém não as apresentou.

2.3. Ante os elementos dos autos, este Tribunal condenou o responsável em razão da ausência de elementos suficientes nos autos para aferir o nexo causal entre os recursos federais aportados e as despesas declaradas pelo convenente para a realização do evento ajustado.

2.4. O nexo de causalidade entre a movimentação bancária e as despesas realizadas restou prejudicado por: a) ausência dos extratos da conta específica do convênio e dos comprovantes de pagamentos efetuados, com a identificação dos destinatários, b) apresentação de notas fiscais sem o atesto de recebimento por parte do convenente, c) não apresentação dos recibos assinados pelos artistas e dos respectivos contratos de exclusividade (peça 23, pp. 2-3).

2.5. O responsável foi condenado mediante o Acórdão 1980/2017-TCU-2ª Câmara, contra o qual interpôs recurso de reconsideração ao qual foi negado provimento por meio do Acórdão 2524/2018-2ª Câmara, ao qual o responsável opôs embargados declaratórios, que foram rejeitados mediante o Acórdão 5106/2018-2ª Câmara.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 76 – acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 79 – concluiu por conhecer do recurso de revisão, sem atribuição de efeito suspensivo.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se os documentos apresentados comprovam a devida utilização dos recursos (item 5);
- b) se o valor da multa é desproporcional (item 6);
- c) se ocorreu a prescrição (item 7).

5. Documentação comprobatória

5.1. O recorrente alega que os documentos ora apresentados comprovam a devida utilização dos recursos. Nesse sentido, aduz que:

a) os documentos ora juntados ao processo não são novos no sentido de terem sido produzidos após o trânsito em julgado do acórdão, mas como o acesso a eles tinha sido negado até então ao recorrente, são agora apresentados para assim comprovar que os recursos foram regularmente executados conforme o objeto do convênio; (peça 69, p. 4)

b) com a documentação anexada, as pendências que motivaram a rejeição das contas do convênio em questão foram sanadas, e assim se espera a revisão no resultado do acórdão recorrido para os fins de julgar as contas regulares, ou ainda, regulares com ressalvas; (peça 69, p. 5)

c) se o objeto foi executado, condenar o recorrente ao ressarcimento do valor integral do convênio configura enriquecimento ilícito do Estado, que consumiu o produto e ainda está pedindo o dinheiro de volta. (peça 69, p. 6-7)

Análise

5.2. No voto condutor do Acórdão 1980/2017-2ª Câmara (julgamento original das contas) consignou-se, relativamente à documentação comprobatória até então apresentada (peça 23, p. 2):

13. Cabe destacar, conforme suscitado pelo Parquet especial, que não foram registrados no Portal de Convênios (Siconv) os extratos da conta específica e os comprovantes dos pagamentos efetuados (via cheque ou transferência eletrônica), com a identificação dos respectivos beneficiários, salientando, ainda, que, como únicos documentos de liquidação, foram apresentadas duas notas fiscais emitidas em 7/7/2010 pela WC Eventos Ltda. (CNPJ 10.685.263/0001-35), nos valores de R\$ 80.000,00 (NF nº 14) e de R\$ 25.000,00 (NF nº 15), em relação ao pagamento do cachê das três bandas que teriam se apresentado no evento e da locação do palco e dos equipamentos de som e iluminação, respectivamente.

14. Nessas notas fiscais, no entanto, não se constata o atesto de recebimento por parte do conveniente, a despeito de ter sido grafado o número do convênio no Siconv, de modo que os aludidos documentos mostram-se insuficientes para comprovar a liquidação da despesa, ainda mais porque não foram apresentados os recibos assinados pelos artistas e os respectivos contratos de exclusividade, conforme orientação contida no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, destacando-se que o Parecer Técnico nº 604, de 7/5/2010 (Peça nº 1, fls. 20/26), ao aprovar o plano de trabalho, já consignava alerta ao conveniente para juntar esses comprovantes à prestação de contas, nos moldes previstos nos arts. 56 a 60 da então vigente Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. (g.n.)

5.3. Portanto, observa-se que o fundamento para a condenação do recorrente foi a ausência de elementos comprobatórios essenciais, tais como extratos bancários da conta específica e comprovantes dos pagamentos efetuados.

5.4. Diante disso, o ora recorrente anexou ao seu recurso de reconsideração documentos tendentes a comprovar a devida utilização dos recursos. Tais elementos mereceram as seguintes considerações no voto condutor do Acórdão 2524/2018-2ª Câmara (peça 46, p. 1-2):

3. Conquanto a execução física do Convênio 322/2010 tenha sido considerada comprovada, a condenação do ex-prefeito no acórdão recorrido decorreu da ausência de elementos bastantes para demonstrar o nexos causal entre os recursos federais aportados e as despesas declaradas como realizadas na consecução do ajuste, com destaque para a falta de extratos da conta específica do convênio e dos comprovantes dos pagamentos efetuados, com a identificação dos destinatários; de atesto do conveniente nas notas fiscais emitidas pela contratada; e de recibos assinados pelos artistas e respectivos contratos de exclusividade.

4. Desta feita, são apresentados documentos que, segundo o recorrente, demonstrariam que os valores do convênio foram efetivamente utilizados no pagamento da empresa contratada para a execução do evento objeto do convênio.

5. Entretanto, conforme anotado nos pareceres da Serur e do Ministério Público, a documentação juntada não traz informações suficientes a tal vinculação, como bem ilustra o seguinte excerto da manifestação do MP nos autos:

“(…)

8. Os extratos da conta vinculada juntados pelo recorrente revelam que os recursos, transferidos pela União em 29/6/2010, ficaram disponíveis para movimentação até 3/8/2010, quando foram retirados da conta sob o histórico ‘estorno Acerto-Crédito’ (peça 35, p. 56-59). Os pagamentos à contratada, por sua vez, teriam sido feitos com recursos de outra conta corrente e teriam ocorrido em julho de 2010, conforme ofício encaminhado pela prefeitura ao Banco do Brasil, antes, portanto, da retirada dos valores da conta vinculada (peça 35, p. 47).

9. Em que pese o ex-gestor ter apresentado as notas fiscais com atesto e recibos assinados pela contratada, não há documento que comprove a efetiva transferência dos valores de uma conta bancária do Município de Araguacema para a W. C. Eventos Ltda., como cópias de cheque ou comprovantes de transferência eletrônica, por exemplo.

10. Também não é possível saber o destino dos recursos que saíram da conta vinculada em agosto de 2010. Não consta do processo qualquer justificativa para o fato de o município não ter efetuado o pagamento da contratada por meio da conta específica do convênio, uma vez que o recurso estava disponível na data do suposto pagamento. A não realização dos pagamentos das despesas diretamente com os recursos da conta específica é de responsabilidade do gestor, que assumiu os riscos de não conseguir comprovar a regular aplicação dos recursos (Acórdão 851/2017-Plenário).

11. Diante desses fatos, manifesto minha concordância com a unidade técnica no sentido de que os novos documentos trazidos aos autos não são suficientes para demonstrar o nexo causal entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas, não elidindo, portanto, as irregularidades imputadas ao Sr. João Paulo Ribeiro Filho.

12. Quanto às demais alegações do recorrente, considero que também não merecem acolhida. (...)”

6. Verifica-se dos elementos apresentados que o pagamento à contratada teria sido feito em julho de 2010, por meio de outra conta corrente que não a vinculada ao convênio. Acerca da conta da qual teriam saído os recursos do suposto pagamento não foram aduzidos extratos ou outro tipo de informação. Além disso, apesar de terem sido apresentadas as notas fiscais com atesto e recibos assinados pela prestadora de serviço, inexistente qualquer documento que comprove a efetiva transferência dos valores da referida conta (possivelmente do município, embora não haja comprovação disso e nem da origem da quantia) à contratada, como cópias de cheque ou comprovantes de transferência eletrônica, por exemplo.

7. Vale lembrar que o parágrafo primeiro da cláusula sétima do convênio estabeleceu que “Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União (...) estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária”.

8. O extrato da conta específica do convênio, por sua vez, mostra que os recursos federais ali ingressaram em 29/6/2010 e de lá saíram somente em 3/8/2010, sob a rubrica “estorno AcertoCrédito”, após a suposta realização de pagamento com outros meios em julho de 2010, sem que haja qualquer elemento demonstrativo da sua destinação, não se sabendo também a razão pela qual deixaram de ser usados diretamente na quitação das despesas do convênio.

9. Desse modo, na falta de comprovação de que o objeto do convênio foi executado com os recursos federais repassados, cabe a devolução desses ao concedente, na forma das normas que regem a execução desse tipo de ajuste e o uso dos respectivos valores, não havendo que se falar no alegado enriquecimento ilícito da União. Veja-se ainda que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é do gestor o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação de recursos públicos, cabendo-lhe prestar contas da integralidade das verbas sob sua administração, o que abrange, no caso dos convênios, tanto a execução física quanto a financeira. (g.n.)

5.5. Assim, verifica-se que, embora comprovada a execução do objeto e os pagamentos realizados, os documentos apresentados não foram suficientes para comprovar a devida utilização dos recursos federais repassados.

5.6. Por sua vez, no voto condutor do Acórdão 5106/2018-2ª Câmara (embargos de declaração), sintetizou-se assim o fundamento da condenação do ora recorrente:

5. Apesar de [no recurso de reconsideração] terem sido acostados o extrato da conta corrente do convênio e as notas fiscais com atesto e recibos assinados pela prestadora de serviço, não foi esclarecida a origem da quantia que teria sido usada no pagamento à contratada nem comprovada a destinação dos recursos depositados na conta corrente do ajuste (...). (g.n.)

5.7. Nesse passo processual, o recorrente novamente apresenta documentos que segundo ele comprovariam onexo causal entre a execução física do objeto e os recursos federais transferidos.

5.8. Contudo, o que se observa é que tanto os extratos bancários à peça 68, quanto os extratos bancários à peça 70, p. 12-48, além de já constarem nos autos (peça 35, p. 56-59), referem-se à conta específica do convênio, onde consta como único lançamento de retirada de recursos um certo “Estorno Acerto-Crédito” (peça 68, p. 2-3; peça 70, p. 15), que nada revela sobre o destino dos recursos federais em questão.

5.9. Também as notas fiscais à peça 70, p. 63 e 65, já se encontram nos autos (peça 35, p. 48 e 53), de modo que seu valor probatório já foi devidamente sopesado.

5.10. Assim, uma vez que permanecem obscuros tanto o destino dos recursos federais transferidos, quanto a origem dos recursos utilizados para pagamento à contratada, e não havendonexo de causalidade entre uns e outros, deve-se rejeitar a alegação.

6. Desproporcionalidade do valor da multa

6.1. O recorrente alega desproporcionalidade do valor da multa, aduzindo nesse sentido que:

a) se mantida a condenação, requer-se os valores sejam adequados ao princípio da proporcionalidade; (peça 69, p. 6)

b) relativamente ao valor da multa aplicada, o recorrente requer que a multa seja proporcional à quantidade e importância dos documentos que o Tribunal ainda entender como faltantes; (peça 69, p. 7)

c) o estabelecimento do percentual a ser aplicado não é de livre arbítrio do julgador, sendo antes necessário que este sopesse os elementos de “dimensão do dano, a gravidade da infração, a existência de dolo ou culpa, observará a situação econômica do responsável e a real possibilidade do pagamento”; (peça 69, p. 7)

d) no caso presente, os elementos mediadores da aplicação da multa foram minimamente atingidos, pois na análise da dimensão do dano temos que não houve dano algum ao erário, pois o objeto do convenio foi perfeitamente executado e pago a quem de direito e o público teve os shows;

e) a infração é de menor potencial ofensivo, posto ter sido mero atraso na apresentação dos documentos, fato alheio à vontade do recorrente. (peça 69, p. 7)

Análise

6.2. O artigo 57 da Lei 8.443/1992 estabelece que, “quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário”.

6.3. Nesse sentido, tem-se que “o juízo de valor a respeito da gravidade das irregularidades não sanadas e da conduta dos responsáveis é que orienta a determinação do valor da multa” (Acórdão 3544/2014-2ª Câmara, relator: Ana Arraes). Assim, “a dosimetria do valor da multa deve guardar proporção com a quantidade e a gravidade das irregularidades atribuídas ao agente sancionado” (Acórdão 976/2018-Plenário, relator: Bruno Dantas), de modo que, “havendo dano ao erário, o valor da multa no âmbito do TCU baseia-se no montante quantificado, sendo modulado segundo o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia de tratamento com casos análogos” (Acórdão 6660/2015-2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).

6.4. No caso vertente, o ora recorrente foi condenado ao pagamento de R\$ 100.000,00, atualizado a partir de 24/6/2010, o que equivalia, à data de prolação do acórdão recorrido, 21/2/2017, à quantia de R\$ 154.130,00.



6.5. Desse modo, tem-se que a multa no valor de R\$ 50.000,00 aplicada ao recorrente correspondia a 32,44% do valor atualizado do débito, o que, além de dentro dos parâmetros estabelecidos no artigo 57 da Lei 8.443/1992, não se mostra desproporcional, ao contrário do alegado.

6.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

7. Análise da Prescrição

7. O ajuste vigeu no período de 8/5/2010 a 29/9/2010 e previu a apresentação da prestação de contas final até 28/10/2010 (peça 24, p. 1, item 4).

7.1. Após a apresentação da prestação de contas, o MTur solicitou documentação complementar comprobatória em 27/4/2012 (peça 24, p. 1, item 6), a qual foi encaminhada pelo ora recorrente em 8/8/2012 (peça 24, p. 2, item 8), mas foi reprovada em 20/6/2013 (peça 24, p. 2, item 9; e peça 1, p. 195).

7.2. O relatório do tomador de contas especial é de 12/8/2014 (peça 24, p. 2, item 11; e peça 2, p. 12-18) e o relatório de auditoria é de 14/12/2015 (peça 24, p. 2, item 13).

7.3. No âmbito deste Tribunal, o ora recorrente foi citado em 6/9/2016 (peças 8 e 15) e o acórdão condenatório foi prolatado em 21/2/2017 (peça 22).

7.4. Resta evidente, portanto, a inoccorrência de prescrição, qualquer que seja o regime considerado (Código Civil ou Lei 9.873/1999).

CONCLUSÃO

8. Da análise, conclui-se que:

a) os documentos apresentados pelo recorrente em nada modificam o juízo condenatório, porquanto permanecem obscuros tanto o destino dos recursos federais transferidos, quanto a origem dos recursos utilizados para pagamento à contratada, não havendo nexos de causalidade entre uns e outros (item 5);

b) a multa aplicada ao recorrente não se mostra desproporcional, porquanto corresponde a 32,44% do valor atualizado do débito até a data da prolação do acórdão, estando dentro dos parâmetros estabelecidos no artigo 57 da Lei 8.443/1992 (item 6);

c) não ocorreu a prescrição nem pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, nem pelo regime da Lei 9.873/1999 (item 7).

8.1. Ante essas conclusões, deve-se **negar provimento** ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se o assunto 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;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 20/4/2021.

(assinado eletronicamente)

Emerson Cabral de Brito

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 5084-9