

GRUPO II – CLASSE I – Plenário.
TC 026.427/2015-0 [Apenso: TC 037.555/2021-9]
Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Município de Boqueirão – PB.
Responsável: Carlos José Castro Marques (929.964.424-15).
Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).
Representação legal: Alysson Cássio Barbosa da Silva (14.233/OAB-PB), John Anderson Lucena de Queiroz (25316/OAB-PB).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DO TURISMO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS. DÉBITO RESIDUAL DE BAIXÍSSIMA MATERIALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada pelo auditor da AudRecursos (peça 137):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão (peças 100-105) interposto por Carlos José Castro Marques - ex-prefeito municipal de Boqueirão/PB (gestão 2005-2008) contra o Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ (peça 27). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas b e c; 19, caput; 23, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Carlos José Castro Marques, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno), o recolhimento dos valores aos cofres do Tesouro Nacional, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas relacionadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
5.055,00	12/8/2008
87.645,00	12/8/2008

9.2. aplicar ao Sr. Carlos José Castro Marques a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento da dívida decorrente em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os

encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério do Turismo, bem como ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor de Carlos José Castro Marques, ex-prefeito municipal de Boqueirão/PB (gestão 2005-2008), por irregularidades na execução física e financeira do Convênio 600/2008 (Siafi 629497), firmado pela prefeitura do referido município com o MTur, e que tinha por objeto “apoiar a implementação do Projeto denominado São João de Boqueirão/PB de 2008” (peça 2, p. 37-53).

2.1. O convênio foi firmado no valor de R\$ 157.500,00, sendo R\$ 150.000,00 à conta do concedente e R\$ 7.500,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 16/6/2008, data da assinatura do termo, até 23/10/2008 (peça 2, p. 37-53, 57 e 59). A liberação dos recursos ocorreu pela Ordem Bancária 2008OB900794, de 7/8/2008 (peça 2, p. 58), creditada na conta do ajuste em 12/8/2008 (peça 2, p. 75). A contrapartida municipal foi aplicada, conforme demonstrado no extrato bancário acostado à peça 2, p. 75.

2.2. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 5-7), realizou-se a citação e audiência de Carlos José Castro Marques, em virtude das seguintes ocorrências (peça 9-10):

a) irregularidade 1 (citação): não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos para execução do Convênio 600/2008 (Siafi 629497), firmado pela prefeitura do município de Boqueirão/PB com o Ministério do Turismo (MTur), e que tinha por objeto “apoiar a implementação do Projeto denominado São João de Boqueirão/PB de 2008”;

a.1) conduta: não apresentação da documentação comprobatória quanto a anúncios de rádio, balões e cabines sanitárias, totalizando R\$ 5.055,00, em valores originais, como evidenciado na Nota Técnica de Reanálise 490/2013 (peça 3, p. 30-34);

b) irregularidade 2 (citação): contratação da empresa Sheila Promoções e Eventos, por inexigibilidade de licitação, para fornecer os serviços referentes às atrações artísticas, fundamentada numa carta de exclusividade conferida pelos representantes dos artistas, especialmente para o dia e localidade do evento; e não apresentação de recibos dos cachês supostamente pagos, impedindo afirmar que o montante pago à referida empresa corresponde à soma dos valores que foram efetivamente pagos aos artistas que se apresentaram no evento, evidenciadas na Nota Técnica de Reanálise Financeira 573/2013, de 11/10/2013 (peça 3, p. 38-41);

b.1) conduta: contratação da empresa Sheila Promoções e Eventos, por inexigibilidade de licitação, para fornecer os serviços referentes às atrações artísticas, fundamentada numa carta de exclusividade conferida pelos representantes dos artistas, especialmente para o dia e localidade do evento;

c) irregularidade 3 (audiência): uso indevido da modalidade de licitação convite para aquisição de divulgação e infraestrutura do evento objeto do mesmo convênio;

c.1) conduta: uso da modalidade de licitação convite em vez de pregão para aquisição de divulgação e infraestrutura do evento, que propiciou restrição à competitividade do certame.

2.3. Diante do acolhimento das razões de justificativa e a não apresentação das alegações de defesa, esta Corte de Contas deliberou, mediante o Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, por julgar irregulares as contas de Carlos José Castro Marques, condenando-o em débito e lhe aplicando a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.4. Irresignado, Carlos José Castro Marques interpôs recurso de reconsideração (peças 37-39) contra o Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, o qual foi conhecido, e, no mérito, tido negado o provimento, por meio do Acórdão 12538/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES (peça 64).

2.5. Inconformado, Carlos José Castro Marques opôs embargos de declaração (peça 75) em face do Acórdão 12538/2020-TCU-2ª Câmara, os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, mediante o Acórdão 5023/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES (peça 80).

2.6. Ainda irresignado, Carlos José Castro Marques interpôs recurso de revisão contra o Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 107-109), acolhido pelo MPTCU (peça 111). Todavia, dissentindo da unidade técnica e do parquet especial, esta Corte de Contas decidiu, por meio do Acórdão 2303/2022-TCU-Plenário, revisor Ministro VITAL DO RÊGO (peça 125), por conhecer do recurso interposto por Carlos José Castro Marques, uma vez atendidos os pressupostos de admissibilidade. Passa-se, pois, ao exame de mérito do recurso.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir as seguintes questões:

a) preliminar:

a.1) ocorrência da prescrição;

b) mérito:

b.1) comprovação da boa e regular aplicação dos recursos;

b.2) efeito irradiante de decisão judicial com trânsito em julgado nesta TCE; e

b.3) ausência de má-fé.

4.2. Registra-se que o presente exame atentar-se-á além dos elementos constantes da matriz de responsabilização utilizada pelo TCU para a questão da responsabilidade subjetiva, também naqueles constantes na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos seus arts. 22 e 28.

Preliminar

5. Ocorrência da prescrição

5.1. Ainda que o recorrente não tenha pugnado acerca da temática “prescrição”, tem-se que essa deve ser examinada nestes autos por se tratar de questão de ordem pública.

5.2. In casu, não há que se cogitar a ocorrência de prescrição. Com efeito, o prazo de prescrição começou a correr em 10/7/2009 - data da prestação de contas do Convênio 600/2008 - peça 2, p. 65-94 (art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022) - data da apresentação da

prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

a) em 30/11/2009, data do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 713/2009 (peça 2, p. 95-97), em que se conclui pelo atendimento parcial dos requisitos de elegibilidade do convênio (passível de aprovação, desde que cumprido requisitos faltantes);

b) em 4/2/2010, data da Nota Técnica de Análise, contendo ressalvas financeiras e técnicas, pela aprovação em parte e diligenciamento (peça 2, p. 99-103);

c) em 30/7/2010, data do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 357/2010, pela reprovação da prestação de contas (peça 2, p. 107-109);

d) em 29/9/2010, data da Nota técnica de reanálise 757/2010 (peça 2, p. 111-114), pela reprovação ante as ressalvas técnicas: (i) anúncio em rádio, (ii) material promocional (cartaz e folders), (iii) fotografia/filmagem (shows), (iv) infraestrutura (palco, cabines sanitárias), e (v) serviços (fotografia/filmagem e contrato de serviço de decoração e equipe de segurança);

e) em 2011, ano da Nota técnica de reanálise 79/2011, sem data, pela aprovação parcial, ante as ressalvas técnicas (peça 2, p. 121-125): (i) anúncio em rádio: 106 inserções, glosando seis no valor de R\$ 240,00, (ii) shows (glosa de dez shows), (iii) infraestrutura (para banheiros químicos considerados), (iv) serviços (glosa do serviço de decoração) no valor de R\$ 9.575,00, e (v) inserção em rádio de R\$ 1.120,00;

f) em 2011, ano da Nota técnica de reanálise 141/2011, sem data, pela aprovação parcial, ante as ressalvas técnicas (peça 2, p. 127-131);

g) em 15/10/2012, data da Nota técnica de reanálise 471/2012, pelo diligenciamento (peça 3, p. 8-13);

h) em 14/5/2013, data da Nota técnica de reanálise 490/2013, pelo atendimento em parte dos requisitos de elegibilidade do convênio (peça 3, p. 30-34): (i) glosa de R\$ 2.080,00 (anúncios em rádio), (ii) balões (R\$ 675,00), e (iii) cabines sanitárias - 10 unidades (R\$ 2.800,00);

i) em 11/10/2013, data da Nota técnica de reanálise 573/2013, pela reprovação da prestação de contas do convênio e glosa de R\$ 87.645,00 e requerimento da devolução do valor histórico de R\$ 150.000,00 (peça 3, p. 38-41);

j) em 19/2/2015, data do Relatório de TCE (peça 3, p. 48-52);

k) em 22/5/2015, data do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 3, p. 71);

l) em 6/4/2017, data da instrução preliminar de citação e audiência (peças 5-7);

m) em 22/11/2017, data da instrução de mérito (peças 23-25);

n) em 19/2/2019, data do Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, decisão condenatória (peça 27);

o) em 22/5/2020, data do exame de mérito referente ao recurso de reconsideração (peças 54-56);

p) em 10/11/2020, data do Acórdão 12538/2020-TCU-2ª Câmara, o qual apreciou recurso de reconsideração (peça 64);

q) em 30/3/2021, data do Acórdão 5023/2011-TCU-2ª Câmara, o qual apreciou embargos de declaração (peça 80); e

r) em 19/10/2022, data do Acórdão 2303/2022-TCU-Plenário o qual apreciou a admissibilidade do recurso de revisão (peça 125).

5.3. *Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição. Além disso, o histórico de andamentos do processo evidencia que a instrução processual transcorreu normalmente, sem paralisação por mais de três anos – o que afasta a hipótese de prescrição intercorrente. Fica demonstrada, assim, a não ocorrência da prescrição, no caso em exame.*

5.4. *Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES).*

5.5. *Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas (Resolução-TCU 344/2022), a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos. Com efeito, quanto ao débito e à multa, o novo parâmetro para exame da prescrição não altera o resultado do julgamento.*

Mérito

6. Comprovação da boa e regular aplicação dos recursos

6.1. *Carlos José Castro Marques traz a tese de que teria havido a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos no âmbito do Convênio 600/2008 (Siafi 629497), tendo apresentado, para tanto, os seguintes argumentos/documentos (peças 100, p. 1, 6-20; e 101-105):*

a) haveria a regularidade da execução física e financeira do ajuste, com a integral execução do objeto pactuado (peça 100, p. 1 e 20);

b) não haveria nos termos do convênio detalhes e informações acerca da comprovação das inserções em rádios, bem como acerca de cabines sanitárias e balões, existindo somente uma exceção (cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea “j”) - peça 100, p. 6;

c) estariam comprovadas 106 inserções em rádio (conforme Nota Técnica 079/11, do MTur), considerando-se que houve a veiculação em dois dias (24/6/2008 e 25/6/2008), por estratégia de veiculação (sem prejuízo ao evento, o qual se estendeu até 29/6/2008), não obstante o plano de trabalho ter previsto veiculação em rádios até 23/6/2008 - não havendo motivo para glosar os dias 24/6/2008 e 25/6/2008 (peça 100, p. 7-8);

d) as comprovações de inserções em rádio atenderiam cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea “j”; não podendo se criar posteriormente novo modo de prestação de contas quanto a este item - outras especificidades; citando-se, nesse sentido, excerto de parecer do Subprocurador-Geral do MPTCU, Lucas Rocha Furtado (peça 100, p. 8-9);

e) não obstante não haver previsão no convênio da apresentação de vídeos e fotos acerca do item “cabines sanitárias”, o recorrente teria trazido aos autos fotografias delas (peça 2, p. 152; e 38, p. 59) - peça 100, p. 9-10 e 12;

f) a eventual falta de fotos e vídeos ou a entrega de materiais que não permitam identificar “balões”, “cabines sanitárias”, “bandas musicais”, “inserção e divulgação” não seriam motivo para a irregularidade das contas, dano ao erário e multa, haja vista a ausência de fundamento normativo para tal exigência e nos termos pactuados no convênio; citando-se, nesse sentido, os Acórdãos 2465/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; e 13597/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO (peça 100, p. 10-12);

g) embora não houvesse previsão no convênio para apresentação de vídeos e fotos, o recorrente teria trazido aos autos fotografias hábeis a comprovar o regular cumprimento do objeto do ajuste (peça 100, p. 12);

h) no que concerne ao item “balões”, dever-se-ia considerar a baixa materialidade (R\$ 675,00), devendo ser excluído desta TCE (peça 100, p. 12);

i) haveria exame de mérito de auditor no sentido de ausência de indícios de superfaturamento na contratação dos artistas, elidindo-se o débito e mantendo-se a multa (em virtude falhas constatadas) - peça 100, p. 13;

j) a contratação da empresa Sheila Promoções e Eventos não teria colidido com o disposto no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, rel. BENJAMIN ZYMLER; sendo que a eventual irregularidade não teria o condão de ensejar dano ao erário, citando precedente do TCU (Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO);

k) Nota Técnica 490/2013, do MTur, teria atestado a execução do objeto do convênio, havendo nos autos vários documentos a evidenciar a execução do evento e a efetiva prestação de contas por parte do recorrente (peça 100, p. 14);

l) constaria dos autos que a execução física no tocante à apresentação dos artistas teria sido aprovada (peça 5, p. 4) - peça 100, p. 15;

m) não mereceria acolhimento a reprovação das contas pela Nota Técnica 573/2013, do MTur, uma vez que (i) não teria havido infração ao Acórdão 96/2008-TCU-Plenário; (ii) a recomendação do referido decisum seria no sentido de o Mtur prever em seus manuais de prestação de contas de convênios a necessidade do contrato de exclusividade e demais requisitos do item 9.5.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário; e (iii) não haveria indícios de superfaturamento na contratação dos artistas, conforme reconhecido em instrução e pelo relator (peça 100, p. 15);

n) no que tange à contratação de artistas, em caso de eventual ausência de notas fiscais e contrato de exclusividade, seria necessário informar a possibilidade de relevar tal situação, haja vista que haveria outros elementos nos autos a demonstrar o nexo de causalidade entre a despesa e o recurso financeiro; citando-se, nesse sentido, o Acórdão 6110/2020-TCU-1ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO (peça 100, p. 15);

o) a composição da prestação de contas do convênio firmado pelo Mtur deveria observar a legislação vigente à época da pactuação e/ou constante no termo de ajuste, citando-se precedente do TCU (Acórdão 1459/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER) - peça 100, p. 16;

p) não haveria no termo de convênio previsão de forma pré-determinada para o ateste da exclusividade dos artistas e para fiscalização das contas - contrato de exclusividade registrado em cartório (peça 100, p. 16 e 18);

q) embora a não apresentação de cópia do contrato de exclusividade entre o artista e o seu empresário não seja motivo suficiente, por si só, para caracterizar dano ao erário (conforme Boletim de Jurisprudência TCU 180, de 24/7/2017), apresentou-se aos autos (peça 38, p. 61-73) cópias de exclusividade firmado entre o artista e o seu empresário, evidenciando, dessa forma, a validade jurídica da contratação (peça 100, p. 17-18);

r) não haveria motivo para se falar em ausência de comprovação de pagamento dos cachês, uma vez que os artistas teriam realizado suas apresentações e haveria nos autos elementos probatórios nesse sentido (fotos e declarações) - peça 100, p. 18-19;

s) haveria nos autos documentação fiscal, restando ausente apenas as notas fiscais, sendo que a ausência de tais documentos não implicaria na presunção absoluta da não execução do serviço ou fornecimento do material; podendo-se aferir a correção das contas por outros meios presentes nos autos, citando-se precedentes do TCU (Acórdãos 6190/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro MARCOS BEMQUERER; 912/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 1459/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO) - peça 100, p. 19-20; e

t) não haveria reclamação dos artistas contratados no sentido de não terem sido remunerados pela empresa intermediária (peça 100, p. 20);

u) documentos a título de comprovação da boa e regular aplicação de recursos do convênio (peças 101-105):

u.1) recorte de jornal atestando a execução do convênio (peça 101, p. 1);

u.2) documentos de inserções em rádio (peças 101, p. 2-8; e 103, p. 14-16);

u.3) documentos atestando a contratação de seguranças para o evento (peças 101, p. 9);

u.4) fotografias de banheiros químicos (peça 102, p. 1-2 e 6);

u.5) fotografias do evento (peça 102, p. 3-5);

u.6) recorte de jornal tratando do evento (peça 102, p. 7);

u.7) declaração de distribuição de material gráfico e promocional (peça 103, p. 1);

u.8) declaração de recebimento de dez banheiros químicos usados durante o evento (peça 103, p. 2);

u.9) declarações de apresentação das bandas do evento e recebimento dos cachês (peças 103, p. 3-13; e 104, p. 1-8);

u.10) notas de empenho, notas fiscais, recibo e cheque alusivos ao valor pago (R\$ 157.500,00) à empresa contratada no âmbito do convênio (peça 104, p. 9-14); e

u.11) cartas de exclusividade para representação das bandas do evento (peça 105, p. 1-20 e 22-23); e

u.12) ofício enviando ao Mtur documentação alusiva às ressalvas na parte técnica e financeira de parecer (peça 105, p. 21).

Análise:

6.2. Quanto à argumentação de que não haveria nos termos do convênio detalhes e informações acerca da comprovação das inserções em rádios, bem como acerca de cabines sanitárias e balões, existindo somente uma exceção (cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea “j”); de que não obstante não haver previsão no convênio da apresentação de vídeos e fotos acerca do item “cabines sanitárias”, o recorrente teria trazido aos autos fotografias delas (peça 2, p. 152; e 38, p. 59); e de que embora não houvesse previsão no convênio para apresentação de vídeos e fotos, o recorrente teria trazido aos autos fotografias hábeis a comprovar o regular cumprimento do objeto do ajuste; e de que no que concerne ao item “balões”, dever-se-ia considerar a baixa materialidade (R\$ 675,00), devendo ser excluído desta TCE - tem-se que essa não merece prosperar. Efetivamente, com relação às inserções de rádios, há previsão no termo de convênio materializada na cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea “j” (peça 2, p. 49).

6.3. No que tange às cabines sanitárias e balões, a comprovação desses itens decorre implicitamente das cláusulas terceira, inciso II, alíneas “a”, “j”, “q” e “w”, e oitava, parágrafo sexto, incisos I e II, e décima segunda, parágrafo II, alínea “f”, do termo de convênio (peça 2, p. 39-41, 46, 49), salientando-se que o plano de trabalho previa as cabines sanitárias e os balões (peças 2, p. 13-16, e 80-82; 37, p. 39-41 e 119-121). No caso das cabines sanitárias e balões, é razoável afirmar que sua comprovação ocorra por meio de fotografias e filmagens (com a identificação de datas e lugares que permitam evidenciar a ocorrência do evento), sendo despiciendo frisar tal informação no termo de convênio por se tratar de questão lógica. Ad argumentandum tantum, não se vislumbra outra forma de comprovar tais itens (cabines sanitárias

e balões) que não seja por meio de fotografias e vídeos. O baixo valor probatório de declarações está explicitado nos itens 6.5 e 6.6 abaixo.

6.4. Em relação às cabines sanitárias, o recorrente trouxe aos autos elementos comprobatórios de sua utilização no evento (peças 102, p. 1-2 e 6), os quais são insuficientes para evidenciar seu uso durante o evento (não é possível identificar o quantitativo, data e local/evento, bem como não constam vídeos). Desse modo, propõe-se manter o débito de R\$ 2.800,00. Esse mesmo entendimento aplica-se aos balões, porquanto a mera apresentação de declaração de recebimento, guarda e distribuição de balões juninos (peça 103, p. 1) revela-se insuficiente para comprovar a utilização desses no evento objeto desta TCE (fotografias e vídeos), razão pela qual se faz necessário manter o débito de R\$ 675,00.

6.5. O recorrente trouxe aos autos duas declarações de terceiros de agentes públicos (peças 103, p. 1-2). No âmbito do TCU, a declaração de terceiros tem baixo valor probatório, pois faz prova apenas da existência da declaração, mas não do fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdão 2384/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES).

6.6. Noutras palavras, os documentos que se revestem sob a forma de declaração de terceiros não podem ser aceitos, por si só, como meio de prova capaz de atestar a efetiva consecução de objeto pactuado com uso de recursos federais repassados, notadamente quando não vêm acompanhados de elementos capazes de estabelecer o nexo entre o desembolso dos recursos recebidos da União e as despesas executadas (Acórdão 2312/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ JORGE). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 654/2009-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.7. Quanto à argumentação de que estariam comprovadas 106 inserções em rádio (conforme Nota Técnica 079/11, do MTur), considerando-se que houve a veiculação em dois dias (24/6/2008 e 25/6/2008), por estratégia de veiculação (sem prejuízo ao evento, o qual se estendeu até 29/6/2008), não obstante o plano de trabalho ter previsto veiculação em rádios até 23/6/2008 - não havendo motivo para glosar os dias 24/6/2008 e 25/6/2008; e de que as comprovações de inserções em rádio atenderiam cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea “j”; não podendo se criar posteriormente novo modo de prestação de contas quanto a este item - outras especificidades; citando-se, nesse sentido, excerto de parecer do Subprocurador-Geral do MPTCU, Lucas Rocha Furtado - vê-se que essa merece prosperar.

6.8. Com efeito, a cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea “j” (peça 2, p. 49), especifica apenas a necessidade de comprovação dos anúncios em rádio, TV, jornais, revistas ou catálogos. Não obstante, registra-se que o plano de trabalho apresenta 50 inserções em rádio, todavia o projeto básico assinado pelo recorrente prevê 112 (peças 2, p. 12-16; e 79-82; 37, p. 38-41; e 37, p. 118-121). Tal quantitativo foi considerado como padrão nas análises do MTur (peça 2, p. 122; 3, p. 31) e foi reconhecido pelo recorrente (peça 100, p. 7). De todo modo, com base nos documentos comprobatórios trazidos pelo recorrente (peças 101, p. 2-8; e 103, p. 14-16), entende-se que foi comprovado as 126 inserções em rádio acerca do evento, restando elidido o dano ao erário para este item.

6.9. No que concerne ao argumentado de que a eventual falta de fotos e vídeos ou a entrega de materiais que não permitam identificar “balões”, “cabines sanitárias”, “bandas musicais”, “inserção e divulgação” não seriam motivo para a irregularidade das contas, dano ao erário e multa, haja vista a ausência de fundamento normativo para tal exigência e nos termos pactuados no convênio; citando-se, nesse sentido, os Acórdãos 2465/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; e 13597/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO - vê-se que isso não deve ser acatado. A existência de fotos e vídeos são essenciais para identificar a realização dos itens “balões”, “cabines sanitárias”, “bandas musicais”, sendo

sua ausência suficiente para ensejar a irregularidade das contas, dano ao erário e multa. Quanto ao item “inserção e divulgação”, repisa-se o entendimento nos itens 6.7 e 6.8 supra.

6.10. Quanto aos precedentes citados (Acórdãos 2465/2016-TCU-1ª Câmara e 13597/2016-TCU-2ª Câmara), vê-se que esses fazem referência especificamente a comprovação física de shows artísticos. Essa situação, como será abordada mais a frente neste exame técnico, aplica-se ao presente caso.

6.11. Em relação ao argumento de que haveria exame de mérito de auditor no sentido de ausência de indícios de superfaturamento na contratação dos artistas, elidindo-se o débito e mantendo-se a multa (em virtude falhas constatadas); vê-se que esse não deve ser acolhido.

6.12. Efetivamente, insta consignar que o exame do auditor é meramente opinativo, não detendo ele caráter vinculante às decisões colegiadas desta Corte de Contas, formada por seus ministros e ministros-substitutos. A competência para julgar as contas dos administradores públicos encontra-se no art. 71, inciso II, da Magna Carta.

6.13. Com efeito, o julgador não está compelido a considerar todas as alegações da parte, desde que tenha elementos que entenda serem suficientes para formar sua convicção; tampouco está obrigado a examinar todas as considerações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, cujos entendimentos e argumentos servem para fornecer subsídios e não vinculam a formação da convicção do Tribunal (Acórdão 1561/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

6.14. O relator, que preside a instrução do processo, pode acolher qualquer uma das manifestações técnicas contidas no processo, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material (Acórdão 2307/2018-TCU-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES).

6.15. Quanto ao argumento de que a contratação da empresa Sheila Promoções e Eventos não teria colidido com o disposto no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, rel. BENJAMIN ZYMLER; sendo que a eventual irregularidade não teria o condão de ensejar dano ao erário, citando precedente do TCU (Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO) - vê-se que esse é parcialmente válido. Senão, veja-se. A contratação da sobredita empresa por inexigibilidade de licitação infringiu o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, datado de 30/1/2008 (portanto, anterior à assinatura do convênio - 16/6/2008), o qual previa em seus itens 9.5.1 e 9.5.1.1, in verbis:

9.5. determinar ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informe que:

9.5.1. quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, por meio de intermediários ou representantes:

9.5.1.1. deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento; (Grifou-se).

6.16. A irregularidade em questão é corroborada pelo próprio Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário - além de farta jurisprudência desta Corte de Contas materializada nos Acórdãos 642/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro VALMIR CAMPELO; 2235/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 4299/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 5662/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 351/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 1590/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 3092/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 3430/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS

BEMQUERER; 5209/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 7770/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 3530/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA; 5543/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 5871/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 6076/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 374/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 8731/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 2020/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 4714/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 12148/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 5288/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 5180/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 8493/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; e 1341/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES.

6.17. Não obstante a evidente irregularidade, tem-se que, na linha traçada pelo Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário (entendimento transcrito abaixo), não enseja dano ao erário tampouco irregularidade das contas:

A apresentação de autorização/atesto/carta que confere exclusividade ao empresário do artista consagrado para dias e eventos específicos, em vez do necessário contrato de exclusividade registrado em cartório, para fins de contratação por inexigibilidade de licitação, representa impropriedade na execução do convênio e, por si só, não implica o julgamento pela irregularidade das contas, tampouco condenação em débito. (Grifou-se).

6.18. Nesse mesmo sentido, embora pouco diferente (pela irregularidade das contas e aplicação de multa), tem-se o Acórdão 2020/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ, entendimento transcrito abaixo, in litteris:

Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a ausência de contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado pela Administração, por si só, não compromete o nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas apresentadas, não sendo fundamento para imputação de débito. Todavia, trata-se de vício grave o suficiente para o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

6.19. No sentido do Acórdão 2020/2018-TCU-2ª Câmara, tem-se farta jurisprudência no âmbito do TCU consubstanciada nos Acórdãos 5543/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 5871/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 374/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 8731/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 4714/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 5288/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; e 5180/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 22/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 8493/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; e 1341/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES.

6.20. Nesse contexto, cabe trazer à baila outros precedentes do TCU que evidenciam a ausência de débito em determinadas situações acerca do contrato de exclusividade, in verbis:

Acórdão 5070/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA:

Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a apresentação de carta de exclusividade, restrita aos dias e à localidade do evento, em vez de contrato de exclusividade, ainda que este seja explicitamente exigido no termo de convênio, caracteriza impropriedade formal, sem gravidade bastante para ensejar, por si só, condenação em multa, débito ou o julgamento pela irregularidade das contas.

Acórdão 4639/2016-Primeira Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES:

Nos convênios para a realização de eventos com contratação de artista consagrado, uma vez inexistente o dano ao erário e comprovada a execução do objeto conveniado com os recursos do ajuste, não configura débito a mera ausência de apresentação do contrato de exclusividade do artista com o empresário contratado pela Administração, ainda que a contratação tenha sido realizada mediante irregular utilização do instituto da inexigibilidade de licitação.

Acórdão 2821/2016-Primeira Câmara, rel. Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA:

Nos convênios para a realização de eventos, ainda que o contrato de exclusividade e os comprovantes dos cachês pagos aos artistas tenham sido exigidos no termo do ajuste, sua ausência na prestação de contas não é suficiente para imputação de débito se os elementos dos autos indicarem que houve, de fato, a prestação de serviços artísticos, sem apontamentos de eventual incompatibilidade dos cachês pagos em relação aos de mercado.

Acórdão 2576/2020-Segunda Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES:

Na contratação de profissional do setor artístico com recursos de convênio, mediante inexigibilidade de licitação fundada no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, a demonstração de que os pagamentos foram recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado, seja detentor de contrato de exclusividade, portador de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, comprova o nexo de causalidade entre os recursos transferidos pelo concedente e as despesas realizadas pelo conveniente.

Acórdão 8860/2019-Primeira Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO:

Na contratação de profissional do setor artístico com recursos de convênio, mediante inexigibilidade de licitação fundada no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, a demonstração de que os pagamentos foram recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado, seja detentor de contrato de exclusividade, portador de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, comprova o nexo de causalidade entre os recursos transferidos pelo concedente e as despesas realizadas pelo conveniente.

Acórdão 5662/2014-Primeira Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS:

Na contratação de artista consagrado, inexistindo indícios de dano ao erário e comprovado que o objeto conveniado foi executado com os recursos do ajuste, não há que se falar na glosa dos valores federais repassados, ainda que a contratação tenha sido realizada mediante irregular utilização do instituto da inexigibilidade de licitação, por ausência de apresentação do contrato de exclusividade do artista com o empresário contratado pela Administração.

6.21. Diante dessa revisão jurisprudencial feita nos itens 6.15 a 6.20 supra, revela-se inequívoco a não imputação de débito ante a simples ausência de contrato de exclusividade no âmbito desta TCE.

6.22. Em relação aos argumentos de que a Nota Técnica 490/2013, do MTur, teria atestado a execução do objeto do convênio, havendo nos autos vários documentos a evidenciar a execução do evento e a efetiva prestação de contas por parte do recorrente; e de que constaria dos autos que a execução física no tocante à apresentação dos artistas teria sido aprovada (peça 5, p. 4); vê-se que esses devem ser parcialmente acatados. Com efeito, a sobredita nota técnica apenas atesta a realização dos shows do evento, porém aponta três itens não comprovados (inserções em rádio, balões e cabines sanitárias). A partir da conclusão da Nota Técnica 490/2013, do MTur, é possível afirmar que, de fato, houve o evento, apesar de restar pendente de comprovação a execução de três itens do projeto básico e do plano de trabalho (seis inserções em rádio, balões e dez cabines sanitárias).

6.23. Nesse contexto, cumpre ressaltar que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que

determinado objeto conveniado (no caso objeto do repasse) tenha sido executado com os recursos transferidos.

6.24. *Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2024/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 1449/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 11236/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 11222/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 7612/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 3356/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES e 3547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIM ZYMLER.*

6.25. *Quanto à argumentação de que não mereceria acolhimento a reprovação das contas pela Nota Técnica 573/2013, do MTur, uma vez que (i) não teria havido infração ao Acórdão 96/2008-TCU-Plenário; (ii) a recomendação do referido decisum seria no sentido de o Mtur prever em seus manuais de prestação de contas de convênios a necessidade do contrato de exclusividade e demais requisitos do item 9.5.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário; e (iii) não haveria indícios de superfaturamento na contratação dos artistas, conforme reconhecido em instrução e pelo relator (peça 100, p. 15) - vê-se que essa procede.*

6.26. *Com efeito, a Nota Técnica 573/2013 não poderia exigir a devolução integral do valor repassado (peça 3, p. 39), porquanto esta TCE revelou dano ao erário de parte dos valores repassados. Demais disso, a necessidade do contrato de exclusividade foi objeto de determinação, por meio do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, ao MTur para que faça constar de seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças. Ou seja, apesar de ter havido no âmbito desta TCE descumprimento ao Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, é preciso obtemperar que tal decisum não se aplicou ao Convênio 600/2008 (Siafi 629497), porquanto não estava previsto no termo do ajuste a obrigatoriedade da carta de exclusividade. Assim, sendo, no caso concreto, aplica-se o enunciado do Acórdão 3265/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN, in verbis:*

Em convênio para a realização de evento, celebrado antes da alteração da Portaria-MTur 153/2009 pela Portaria-MTur 73/2010, de 30/9/2010, envolvendo a contratação de profissional do setor artístico, não se exige a apresentação de notas fiscais ou recibos emitidos diretamente pelo artista ou por seu representante exclusivo para fim de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas, haja vista que não era exigência prevista nos ajustes ou normativos da época, podendo essa comprovação ser efetuada, se for o caso, mediante a demonstração do pagamento à empresa intermediária contratada pelo conveniente. (Grifou-se).

6.27. *Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 5938/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 12192/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS.*

6.28. *Em relação à argumentação de que no que tange à contratação de artistas, em caso de eventual ausência de notas fiscais e contrato de exclusividade, seria necessário informar a possibilidade de relevar tal situação, haja vista que haveria outros elementos nos autos a demonstrar o nexo de causalidade entre a despesa e o recurso financeiro; citando-se, nesse sentido, o Acórdão 6110/2020-TCU-1ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO; vê-se que essa merece acolhimento.*

6.29. *De fato, como visto nos itens 6.26 e 6.27 supra, não seria exigido notas fiscais ou recibos emitidos diretamente pelo artista ou por seu representante legal; bastando tão somente a demonstração do pagamento à empresa intermediadora, fato que restou comprovado nos autos (peças 2, p. 71-75; e 37, p. 34). Ainda que desnecessário para o caso concreto, cabe ressaltar que a empresa apresentou aos autos elementos comprobatórios (contrato, cartas de exclusividade e*

recibo de pagamento aos artistas), conforme se observa às peças 2, p. 86-88; 37, p. 52-54, 60-71 e 85-87 e 180-182; 103, p. 3-13; 104, p. 1-8; e 105, p. 1-20 e 22-23.

6.30. Compulsando os autos, constata-se, por meio da tabela 1 abaixo (cotejando-se o projeto básico e o plano de trabalho - peças 2, p. 12-16; e 79-82; 37, p. 38-41; e 37, p. 118-121), a existência de cartas de exclusividade para os dias do evento e recibos de pagamento das bandas que se apresentaram nele:

Tabela 1 - Cartas de exclusividade e recibos das bandas que se apresentaram no evento

<i>Shows constantes do projeto básico e do plano de trabalho</i>	<i>Valor previsto (R\$)</i>	<i>Carta de exclusividade</i>	<i>de Recibo de pagamento de cachê</i>
<i>Luciene Melo</i>	<i>17.500,00</i>	<i>peça 37, p. 61</i>	<i>peça 103, p. 8</i>
<i>Gilmagia e Forró Nautas</i>	<i>4.645,00</i>	<i>peça 37, p. 63</i>	<i>peça 103, p. 7</i>
<i>Explosão Nordestina</i>	<i>13.500,00</i>	<i>peça 37, p. 64</i>	<i>peça 103, p. 10</i>
<i>Forrozão Mãe Joana</i>	<i>5.000,00</i>	<i>peça 37, p. 65</i>	<i>peça 103, p. 11</i>
<i>Forrozão Karkará</i>	<i>5.000,00</i>	<i>peça 37, p. 66</i>	<i>peça 103, p. 6</i>
<i>Forrozão J. Gomes e Forró dos Brothers</i>	<i>1.500,00</i>	<i>peça 37, p. 62</i>	<i>peça 103, p. 13</i>
<i>Sussa de Monteiro</i>	<i>5.500,00</i>	<i>peça 37, p. 67</i>	<i>peça 103, p. 4</i>
<i>Genildo e Ginaldo</i>	<i>11.500,00</i>	<i>peça 37, p. 68</i>	<i>peça 103, p. 3</i>
<i>Forrozão Saia Justa</i>	<i>6.000,00</i>	<i>peça 37, p. 69</i>	<i>peça 103, p. 5</i>
<i>Fogo na Roupa</i>	<i>14.000,00</i>	<i>peça 37, p. 70</i>	<i>peça 103, p. 9</i>
<i>Forró Chick</i>	<i>3.500,00</i>	<i>peça 37, p. 71</i>	<i>peça 103, p. 12</i>
Total	87.645,00		

6.31. Como se vê, a despeito da não obrigatoriedade para o evento o contrato de exclusividade, constam elementos probatórios a evidenciar o nexo de causalidade por meio dos recibos de pagamento de cachê emitidos pelos representantes dos artistas, salientando, nesse ponto, que a nota fiscal às peças 2, p. 72, e 104, p. 14, detalha os artistas pagos e suas respectivas quantias, além de fazer referência ao Convênio 600/2008. Assim sendo, propõe-se excluir o débito referente à apresentação dos shows, no valor histórico de R\$ 87.645,00.

6.32. Quanto à argumentação de que a composição da prestação de contas do convênio firmado pelo MTur deveria observar a legislação vigente à época da pactuação e/ou constante no termo de ajuste, citando-se precedente do TCU (Acórdão 1459/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER); de que não haveria no termo de convênio previsão forma pré-determinada para o ateste da exclusividade dos artistas e para fiscalização das contas - contrato de exclusividade registrado em cartório; de que embora a não apresentação de cópia do contrato de exclusividade entre o artista e o seu empresário não seja motivo suficiente, por si só, para caracterizar dano ao erário (conforme Boletim de Jurisprudência TCU 180, de 24/7/2017), apresentou-se aos autos (peça 38, p. 61-73) cópias de exclusividade firmado entre o artista e o seu empresário, evidenciando, dessa forma, a validade jurídica da contratação; de que não haveria motivo para se falar em ausência de comprovação de pagamento dos cachês, uma vez que os artistas teriam realizado suas apresentações e haveria nos autos elementos probatórios nesse sentido (fotos e declarações); e de que haveria nos autos documentação fiscal, restando ausente apenas as notas fiscais, sendo que a ausência de tais documentos não implicaria na presunção absoluta da não execução do serviço ou fornecimento do material; podendo-se aferir a correção das contas por outros meios presentes nos autos, citando-se precedentes do TCU (Acórdãos 6190/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro MARCOS BEMQUERER; 912/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 1459/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO); e de não haveria reclamação dos artistas contratados no sentido de não terem sido remunerados pela empresa intermediária - vê-se que essa perdeu o objeto, haja vista que se

considerou no item precedente comprovada a despesa com os shows havidos no âmbito do convênio.

6.33. Nesse diapasão, entende-se que uma das duas irregularidades objeto de citação [contratação da empresa Sheila Promoções e Eventos, por inexigibilidade de licitação, para fornecer os serviços referentes às atrações artísticas, fundamentada numa carta de exclusividade conferida pelos representantes dos artistas, especialmente para o dia e localidade do evento; e não apresentação de recibos dos cachês supostamente pagos, impedindo afirmar que o montante pago à referida empresa corresponde à soma dos valores que foram efetivamente pagos aos artistas que se apresentaram no evento, evidenciadas na Nota Técnica de Reanálise Financeira 573/2013, de 11/10/2013 (peça 3, p. 38-41)]; perdeu o objeto, ante as conclusões dos itens 6.26 a 6.31 supra.

6.34. Resta, pois, nestes autos, apenas a irregularidade de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos para execução do Convênio 600/2008 (Siafi 629497), firmado pela prefeitura do município de Boqueirão/PB com o Ministério do Turismo (MTur), e que tinha por objeto “apoiar a implementação do Projeto denominado São João de Boqueirão/PB de 2008”, cuja conduta foi não apresentar documentação comprobatória quanto a anúncios de rádio, balões e cabines sanitárias, totalizando R\$ 5.055,00, em valores originais, como evidenciado na Nota Técnica de Reanálise 490/2013 (peça 3, p. 30-34). Diante das conclusões dos itens 6.2 a 6.9 supra, conclui-se que o dano ao erário remanescente é de R\$ 3.475,00 (R\$ 2.800,00 + R\$ 675,00). Ocorre que, como o ente conveniente aportou a contrapartida de R\$ 7.500,00 (4,76% do total conveniado), deve-se calcular o dano ao erário federal considerando a proporcionalidade dos recursos federais (95,24%). Dessa forma, obtém-se o quantum de R\$ 3.309,59.

6.35. No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito – o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, e 5547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.36. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.37. In casu, conclui-se que a irregularidade (não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos para execução do Convênio 600/2008 (Siafi 629497), firmado pela prefeitura do município de Boqueirão/PB com o Ministério do Turismo (MTur), e que tinha por objeto “apoiar a implementação do Projeto denominado São João de Boqueirão/PB de 2008”) foi praticada, no mínimo, com culpa grave (por negligência e/ou imprudência), tendo o responsável ora recorrente assumido todos os riscos envolvidos na prática do ato, pois era de se esperar delas a plena comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 600/2008 (Siafi 629497).

6.38. Adotando-se, o Acórdão 2681/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER), tem-se que, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio (cláusulas terceira, inciso II, alíneas “a”, “j”, “q” e “w”, e oitava, parágrafo sexto, incisos I e II, e décima segunda, parágrafo II, alínea “f”, do termo de convênio). Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

6.39. *Salienta-se, por oportuno, não haver nos presentes autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação do responsável ora recorrente na plena comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 600/2008 na ordem de R\$ 3.309,59.*

6.40. *Por fim, haja vista a baixa materialidade do débito remanescente (R\$ 3.309,59), propõe-se aplicar o entendimento exposto nos Acórdãos 2439/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS; e 4538/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO, qual seja, “A baixa materialidade do débito e a ausência de comprovação de outras irregularidades atribuídas ao gestor permitem o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, com quitação”. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 9864/2011-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA*

6.41. *Em face do exposto, ante a baixa materialidade do débito remanescente, propõe-se acolher parcialmente a tese do apelante, para julgar suas contas regulares com ressalva, tornando, por consequência, insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara.*

7. *Efeito irradiante de decisão judicial com trânsito em julgado nesta TCE.*

7.1. *O apelante aduz a tese de que existiria ação judicial em que não teria sido constatado dolo tampouco dano ao erário quanto à execução do Convênio 600/2008 (Siafi 629497) - peça 100, p. 3, 21-26):*

a) *não teria havido ato ilegítimo ou antieconômico danoso ao erário nesta TCE, conforme declaração do Poder Judiciário nos autos da ação de improbidade objeto do processo 000250-38.2013.4.05.8201 no Estado da Paraíba (peça 100, p. 3 e 24); e*

b) *no âmbito da ação judicial (ação de improbidade tratando da mesma temática), com trânsito em julgado, teria restado comprovado a efetiva execução do evento, assim como a ausência de dolo e de dano ao erário; sendo que a coisa julgada material produziria efeitos irradiantes no âmbito desta TCE, citando-se precedentes do TRF 5ª Região (AC 400040/PE, rel. Des. Federal Francisco Wildo) e diversos precedentes do STF (peça 100, p. 21-26); e*

c) *não se aplicaria a independência das instâncias, já que, no caso, a conduta do recorrente teria sido considerada como lícita nas decisões judiciais, com o trânsito em julgado (peça 100, p. 26).*

Análise:

7.2. *De pronto, rejeita-se a tese do recorrente. Com efeito, cabe salientar que o princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria (Acórdão 2904/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER), situação não demonstrada nestes autos. Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 940/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 6903/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 131/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 2983/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 2904/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 2082/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; 3125/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO; 7122/2012-TCU-1ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 4060/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 734/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ JORGE; e 2610/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO.*

7.3. *A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade*

administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa (Acórdão 344/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES), situação não demonstrada nos presentes autos.

7.4. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o TCU, uma vez que não há litispendência entre um processo que tramita no Tribunal e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário, em razão do princípio da independência das instâncias e da competência atribuída pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992 ao TCU. Apenas a sentença proferida em juízo penal que decida pela inexistência do fato ou pela negativa da autoria vincula a instância administrativa (Acórdão 782/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER), situação não demonstrada nos presentes autos.

8. Ausência de má-fé

8.1. O recorrente não teria agido com dolo na execução do Convênio 600/2008 (Siafi 629497) - peça 100, p. 3 e 21.

Análise:

8.2. De plano, refuta-se a tese do recorrente. Com efeito, não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU (Acórdão 243/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 1358/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 3441/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 3694/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; 635/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 827/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 4485/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 2037/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO.

8.3. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

8.4. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

8.5. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-se irrelevante o argumento do recorrente.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se pelo provimento parcial do recurso de Carlos José Castro Marques, considerando-se que:

a) não ocorreu a prescrição do dano ao erário e da pretensão punitiva com base na Resolução-TCU 344/2022;

b) na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a ausência de contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado pela Administração, por si só, não compromete o nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas apresentadas, não sendo fundamento para imputação de débito. Todavia, trata-se de vício grave o suficiente para o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

c) em convênio para a realização de evento, celebrado antes da alteração da Portaria-MTur 153/2009 pela Portaria-MTur 73/2010, de 30/9/2010, envolvendo a contratação de profissional do setor artístico, não se exige a apresentação de notas fiscais ou recibos emitidos diretamente pelo artista ou por seu representante exclusivo para fim de comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas, haja vista que não era exigência prevista nos ajustes ou normativos da época, podendo essa comprovação ser efetuada, se for o caso, mediante a demonstração do pagamento à empresa intermediária contratada pelo convenente;

d) na contratação de profissional do setor artístico com recursos de convênio, mediante inexistência de licitação fundada no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, a demonstração de que os pagamentos foram recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado, seja detentor de contrato de exclusividade, portador de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, comprova o nexo de causalidade entre os recursos transferidos pelo concedente e as despesas realizadas pelo convenente, fato observado nos presentes autos;

e) a necessidade do contrato de exclusividade foi objeto de determinação, por meio do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, ao MTur para que faça constar de seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças. Ou seja, apesar de ter havido no âmbito desta TCE descumprimento à orientação do aludido decisum, é preciso obtemperar que essa deliberação não se aplicou ao Convênio 600/2008 (Siafi 629497), porquanto não estava previsto no termo do ajuste a obrigatoriedade da carta de exclusividade;

f) o recorrente trouxe aos autos elementos comprobatórios hábeis a evidenciar a boa e regular aplicação de recursos do Convênio 600/2008 (Siafi 629497) no valor de R\$ 87.645,00 (referente ao pagamento de cachês aos artistas - nexo de causalidade comprovado) e no valor de R\$ 4.480,00 (referente às inserções em rádio), restando nos autos um saldo remanescente de dano ao erário de R\$ 3.309,59 (referente a banheiros químicos, balões e seis inserções em rádio);

g) a baixa materialidade do débito e a ausência de comprovação de outras irregularidades atribuídas ao gestor permitem o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, com quitação;

h) o princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria, situação não demonstrada nestes autos;

i) a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa, situação não demonstrada nos presentes autos; e

j) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável, bastando que tenha sido caracterizada a reprovabilidade da conduta.

9.1. Diante do contido nas alíneas “d”, “f” e “g”, propõe-se acolher parcialmente o recurso de Carlos José Castro Marques, para julgar suas contas regulares com ressalva, tornando insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. *Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Carlos José Castro Marques contra o Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992:*

a) conhecer do recurso de Carlos José Castro Marques, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

a.1) julgar suas contas regulares com ressalva;

a.2) tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Ministério do Turismo, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, e aos demais interessados.”

2. O titular da unidade técnica, com o qual anuiu o MPTCU, divergiu do auditor instrutor nos seguintes termos (peça 139):

“Em exame recurso de revisão interposto por Carlos José Castro Marques, prefeito de Boqueirão/PB (gestão 2005-2008), contra o Acórdão 941/2019-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz. Por intermédio dessa decisão, o TCU julgou irregulares as contas do recorrente, com imputação de débito de R\$ 92.700,00 e multa.

2. A tomada de contas especial que deu origem a esses autos foi instaurada pelo Ministério do Turismo em vista de irregularidades nas execuções física e financeira do Convênio 600/2008 (Siafi 629497/2008). Esse ajuste, celebrado entre o município e a União, com vigência de 16/6 a 1º/9/2008, teve por objeto o evento “São João de Boqueirão/PB de 2008” e contou com repasse federal no montante de R\$ 150.000,00.

3. Na fase instrutória, o recorrente foi citado em razão das seguintes condutas:

3.1. Não comprovar as despesas relativas aos anúncios de rádio, balões e cabines sanitárias, totalizando R\$ 5.055,00;

3.2. Contratar a empresa Sheila Promoções e Eventos, por inexigibilidade de licitação, para a prestação dos serviços artísticos, fundamentada em carta de exclusividade conferida pelos representantes dos artistas, especialmente para o dia e localidade do evento; e

3.3. Não apresentar os recibos dos cachês, o que impossibilitou aferir se o montante pago à empresa, no valor de R\$ 87.645,00, correspondia aos valores efetivamente destinados aos artistas.

4. Condenado por meio do Acórdão 941/2019-TCU-Segunda Câmara, o ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração e embargos de declaração, ambos não providos, respectivamente, pelos Acórdãos 12.538/2020 e 5.023/2021 da Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

5. Nessa fase recursal, em apertada síntese, o recorrente alega que o convênio foi executado, restando comprovadas 106 inserções em rádios, a contratação de 10 cabines sanitárias e dos balões. Argumenta, ainda, que não houve irregularidade no procedimento licitatório e que a ausência de documentos fiscais relativos ao recebimento dos cachês pelos artistas não impede a comprovação do nexo de causalidade.

6. O auditor responsável pelo exame do recurso de revisão, com a anuência do diretor, concluiu, em resumo, que o recorrente apresentou “elementos comprobatórios hábeis a evidenciar a boa e regular aplicação de recursos do convênio no valor de R\$ 87.645,00 (referente ao pagamento de cachês aos artistas - nexo de causalidade comprovado) e no valor de R\$ 4.480,00 (referente às inserções em rádio), restando nos autos um saldo remanescente de dano ao erário de R\$ 3.309,59 (referente a banheiros químicos, balões e seis inserções em rádio)”.

7. *Outrossim, entendeu que a baixa materialidade do débito e a ausência de comprovação de outras irregularidades atribuídas ao gestor permitem julgar as contas regulares com ressalva, com quitação. Em fundamento, menciona o Acórdão 2.439/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, e o Acórdão 4.538/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, segundo os quais “[a] baixa materialidade do débito e a ausência de comprovação de outras irregularidades atribuídas ao gestor permitem o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalvas, com quitação”.*

8. *Concordo com as conclusões descritas no item 6 deste pronunciamento. Porém diverjo do entendimento de que, no caso, poder-se-ia desonerar o recorrente do débito residual em virtude da baixa materialidade, culminando com o julgamento de suas contas regulares com ressalva, com quitação.*

II

9. *Os acórdãos citados pelo auditor para fundamentar o afastamento do débito baseiam-se, ainda que de modo implícito, no princípio da bagatela (princípio da insignificância). Observo que jurisprudência do TCU admite sua utilização desde que presentes determinados requisitos, expostos no seguinte enunciado extraído dos precedentes a seguir:*

Acórdãos 2.508/2018-TCU-Segunda Câmara (relator Ministro Aroldo Cedraz) e 2.653/2015-TCU-Segunda Câmara (relatora Ministra Ana Arraes)

Enunciado: O princípio da bagatela pode ser aplicado para o afastamento de débito quando presentes os seguintes requisitos: (i) mínima ofensividade da conduta do agente; (ii) nenhuma periculosidade social da ação; (iii) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; (iv) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

10. *Com relação aos mencionados precedentes, ressalto que, no Acórdão 2.508/2018-TCU-Segunda Câmara, a Corte não aplicou o princípio da bagatela. Naquele caso, diante de um débito no montante histórico de R\$ 4.924,48 (data-base de 2008), o TCU entendeu que não se apresentavam todos os requisitos para adoção do mencionado princípio e, por conseguinte, afastamento do prejuízo ao erário, conforme se depreende do excerto do voto condutor dessa decisão, a seguir transcrito (destaques inseridos):*

11. Quanto ao débito referente ao pagamento de lanches, locomoção e refeições sem a apresentação dos documentos fiscais associados, não é possível adotar o princípio da bagatela. Nesta Corte, esse princípio já foi aplicado quando presentes os seguintes requisitos: (i) mínima ofensividade da conduta do agente; (ii) nenhuma periculosidade social da ação; (iii) reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; (iv) inexpressividade da lesão jurídica provocada (Acórdão 2653/2015-TCU-Segunda Câmara, relatora ministra Ana Arraes). No Acórdão 8.933/2017-TCU-Segunda Câmara, também de relatoria da Ministra Ana Arraes, o débito totalizava apenas R\$ 5,48, referente ao pagamento de tarifas bancárias, sendo essa a única irregularidade atribuída à responsável. Não é o caso destes autos, quando as despesas com lanches, locomoção e refeições, sem a apresentação dos documentos fiscais associados, totalizam R\$ 4.924,48 em valores históricos.

11. *Por outro lado, observo que há julgados em que o TCU afastou débito superior ao do mencionado precedente. Menciono, como exemplo, o próprio julgado apresentado na fundamentação do auditor, Acórdão 2.439/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, in verbis:*

(...) Basicamente, o responsável geriu um convênio da ordem de R\$ 132 mil, foi condenado ao pagamento de valores da ordem de R\$ 5,5 mil (débito, em valores históricos) e R\$ 2 mil (multa proporcional ao dano e por outras irregularidades que não ensejaram dano).

Ou seja, no âmbito de um débito da ordem de R\$ 5,5 mil, a parte mais relevante diz respeito à atualização monetária e aos juros referentes ao período em que o gestor ficou em mora por não restituir o saldo do convênio. A parte restante diz respeito a equipamentos não encontrados por ocasião da vistoria

realizada pelo Denasus. Considerando a magnitude da sanção aplicada (apenas R\$ 2 mil), concluo que o próprio Tribunal entendeu que a conduta era de menor reprovabilidade.

(...) De qualquer forma, entendo que é de baixíssima materialidade o débito remanescente desta tomada de contas especial (R\$ 5,5 mil em valores históricos). Dessa forma, a par dessa discussão acerca da ocorrência do débito, julgo que a situação fática, no que diz respeito ao débito, permite julgar regulares com ressalvas as contas do recorrente, na linha de outros precedentes.

* débito em valores históricos de 2006-2008.

12. Ainda que as condutas que deram ensejo aos débitos nos acórdãos citados possuam graus de reprovabilidade diferentes, esse não é o único critério que deve ser observado. Os demais critérios também devem estar presentes, em especial, o da inexpressividade da lesão jurídica provocada, ou seja, deve restar claro que o dano ao patrimônio não foi relevante.

13. Voltando ao caso sob exame, fica difícil sustentar a utilização do princípio da bagatela para débito que representava o valor de quase oito salários mínimos à época. No caso, o débito apurado foi de R\$ 3.309,59 e o salário mínimo era de R\$ 415,00 para a referida data-base (2008). Em valores atuais, devidamente calculado no sistema débito, com aplicação dos juros de mora, o débito perfaz o valor de R\$ 10.591,64 (data da atualização: 5/5/2023). Portanto, entendo temerária a proposta do auditor, pois elastece demasiadamente o princípio da bagatela.

14. Em relação às implicações decorrentes do julgamento pela irregularidade das contas, perfil o entendimento exposto pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no Voto Revisor do Acórdão 1.217/2019-TCU-Plenário, cujo excerto transcrevo a seguir:

O principal argumento utilizado pelo E. Relator, para alterar o entendimento estabelecido neste Tribunal, é o advento da Lei da Ficha Limpa, materializada na Lei Complementar 135/2010. No entanto, esse fato em nada modifica o cenário de aplicação da Lei Orgânica do TCU.

Quem tem as contas julgadas irregulares não se torna, automaticamente, inelegível.

Via de regra, o julgamento das contas pelo TCU não acarreta a inelegibilidade. Eventual julgamento pela irregularidade das contas pode ensejar, quando muito, que o Ministério Público Eleitoral, ou outro legitimado, impugne o registro da candidatura. E somente terá sucesso se comprovar que o impugnado praticou ato doloso de improbidade.

Caberia ainda ao interessado provar que as contas julgadas pelo TCU revelam existência de irregularidade insanável, matéria que, usualmente, não é abarcada pela Corte de Contas.

Basta ver a ementa de julgados recentes do TSE para corroborar a necessidade de outros elementos além da rejeição das contas pelo TCU.

‘EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE. CONTAS PÚBLICAS DESAPROVADAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. DESPESAS COM COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA. VÍCIOS INSANÁVEIS. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. No acórdão embargado, em julgamento unânime, esta Corte Superior proveu os recursos especiais do Parquet e de Rodrigo Ribeiro de Oliveira para indeferir o registro de candidatura do embargante ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016 com base na inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

2. Assentou-se, em suma, a existência de contas do exercício financeiro de 2010 rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco por falhas insanáveis configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa, haja vista o uso irregular de verbas de gabinete para despesas com combustível sem prova de efetiva finalidade pública.

VÍCIOS. CONTAS. PREMISSAS CONTIDAS NO ARESTO A QUO. AUSÊNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. POSSIBILIDADE. REENQUADRAMENTO JURÍDICO. OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA.

3. Ao contrário do que aduz o embargante, o provimento do recurso especial para indeferir o registro não demandou reexame de fatos e provas (vedado pela Súmula 24/TSE), porquanto todas as premissas adotadas por esta Corte incluindo trechos do decisum do órgão de contas integram de modo expresso o aresto a quo, conforme se demonstrou à exaustão.

4. Extrai-se da moldura fática do acórdão do TRE/PE, por sua vez composta por trechos do decisum em que se rejeitaram as contas, que "não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69" e que há 'indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa' (fl. 194).

5. Consta, ainda, que as notas fiscais das supostas despesas fazem 'referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável' (fl. 195).

6. Nesse contexto, reitera-se que despesas contraídas pelo candidato com combustível, enquanto vereador, sem demonstração do respectivo fim público, configuram vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes, com destaque para o AgR-REspe 166-94/RJ, rel. Min. Herman Benjamin, sessão de 3.11.2016, e o REspe 104-79/PE, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 17.5.2013.

7. Os supostos vícios apontados denotam propósito do embargante de rediscutir matéria já decidida, providência inviável na via aclaratória. Precedentes.

CONCLUSÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. EMBARGOS REJEITADOS.

8. Embargos de declaração rejeitados.'

(RESPE - Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 7012 - SIRINHAÉM – PE, Acórdão de 10/04/2018, Relator Min. Jorge Mussi, DJE de 15/05/2018, Página 30-31)

Veja-se, ainda, caso em que o TSE não declara a inelegibilidade do candidato com contas rejeitadas pelo TCU:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO (DEM). DEFERIDO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT) MUNICIPAL. PEDIDO DE INGRESSO NO FEITO. ASSISTENTE SIMPLES. PARTIDO POLÍTICO PELO QUAL FILIADO O SEGUNDO COLOCADO NAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS. INTERESSE DE FATO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS ARRECADADOS. CONVÊNIO FEDERAL. DOLO NÃO CONFIGURADO. INABILIDADE EM GERENCIAR A COISA PÚBLICA. SÚMULA Nº 24/TSE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SÚMULA Nº 30/TSE. NÃO PROVIMENTO.

(...)

Do agravo regimental do Ministério Público Eleitoral

5. Rejeitadas as contas do candidato, ora agravado, pelo Tribunal de Contas da União na qual demonstrada a aplicação de apenas 80,85% dos recursos arrecadados mediante convênio firmado com a União para fins de "recuperação do Canal do Ribeirão São Caetano e a recuperação das redes de água e esgoto em diversas ruas do Bairro de Santa Rita" o Tribunal Regional da Bahia afastou a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 porque evidenciada "culpa proveniente de mera inabilidade em gerenciar a coisa pública". Compreensão em sentido diverso exigiria o reexame da moldura fática assentada pela corte de origem, providência inviável nesta instância especial. Aplicação da Súmula nº 24/TSE.

6. À míngua da rejeição das contas em percentual elevado, inexistem nos autos elementos conducentes à configuração da má fé, malversação de verbas públicas ou enriquecimento ilícito do candidato eleito.

Agravos regimentais conhecidos e não providos.'

(RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 40112 - ITABUNA – BA, Acórdão de 10/04/2018, Relatora Min. ROSA WEBER, DJE de 14/05/2018, Página 93/94)

A Justiça Eleitoral somente rejeita as candidaturas dos que tiveram identificado em suas contas ato doloso de improbidade e vício insanável. Temerário acreditar que a Justiça Eleitoral haveria de considerar vício insanável a prestação de contas que comprovou o bom uso dos recursos públicos, em que pese permanecer a irregularidade da omissão.

A deliberação do TCU não possui, portanto, o gravame de que se poderia cogitar, em primeira análise, nem possui os efeitos deletérios que preocupam os gestores.

Não há, portanto, necessidade de alterar a atual jurisprudência. A lei prevê expressamente o julgamento pela irregularidade das contas, por omissão, sem débito, nos exatos termos em que temos sempre julgado; desse julgamento não ocorrem gravames maiores ao gestor, que não se encontra automaticamente inelegível. (destaquei)

15. Assim, diante da jurisprudência oscilante e dissociada de critérios objetivos para a aplicação do princípio da bagatela; e, ainda, considerando que o valor do débito não é irrisório, pois representava o valor de quase oito salário mínimos da época; entendo pela inaplicabilidade do princípio da bagatela, por não restar presente a inexpressividade da lesão jurídica provocada, conforme entendimento contido nos Acórdãos 2.508/2018-TCU-Segunda Câmara (relator Ministro Aroldo Cedraz) e 2.653/2015-TCU-Segunda Câmara (relatora Ministra Ana Arraes).

III

Ante todo o exposto, pelas razões mencionadas neste pronunciamento, manifesto-me no sentido de:

a) conhecer do recurso de revisão interposto por Carlos José Castro Marques, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para excluir do débito de que trata o item 9.1 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, conforme composição de débito remanescente, a seguir demonstrado, bem como, a respectiva redução proporcional da multa aplicada no item 9.2 do acórdão recorrido, prevista no art. 57 da Lei 8.443/92;

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>3.309,59</i>	<i>12/8/2008</i>

b) comunicar da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Ministério do Turismo, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, e aos demais interessados.”

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos José Castro Marques, ex-prefeito de Boqueirão/PB, contra o Acórdão 941/2019-TCU-2ª Câmara, de relatoria do E. Ministro Aroldo Cedraz, que julgou irregulares as contas do recorrente, com imputação de débito e multa.

O débito perfaz o montante de R\$ 92.700,00, sendo R\$ 87.645,00 referente ao pagamento de cachês aos artistas contratados, e R\$ 5.055,00 relativo às despesas com rádio, balões e cabines sanitárias.

A decisão recorrida foi exarada em tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em vista de irregularidades no Convênio 600/2008, cujo objeto era apoiar o evento “São João de Boqueirão/PB de 2008”.

O ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração e embargos de declaração, ambos não providos, respectivamente, pelos Acórdãos 12.538/2020 e 5.023/2021, ambos da Segunda Câmara, de relatoria do E. Ministro Augusto Nardes.

O presente recurso foi conhecido mediante Acórdão 2.303/2022-Plenário, que acolheu voto revisor do E. Ministro Vital do Rêgo, fundamentado no inciso II do artigo 35 da Lei 8.443/1992, qual seja, a insuficiência de documentos a fundamentarem a decisão.

Ao instruir o mérito, o auditor da AudRecursos, após considerar comprovadas as despesas no valor de R\$ 89.725,00, propôs o julgamento pela regularidade com ressalvas, considerando a baixa materialidade do débito e a ausência de comprovação de outras irregularidades atribuídas ao gestor.

Por outro lado, o titular da Unidade Técnica, acompanhado pelo *Parquet*, opinou por dar provimento parcial ao apelo, mantendo a irregularidade das contas, com diminuição do débito para o valor histórico de **R\$ 3.309,59** e a redução proporcional da multa.

Passo a decidir.

Acolho o parecer do auditor da AudRecursos, pois entendo que o caso possui nuances que justificam, excepcionalmente, o julgamento pela regularidade com ressalvas.

De fato, inicialmente, à época da celebração do convênio, não estava vigente a Portaria 153/2009 do Ministério do Turismo, que passou a exigir os comprovantes de pagamento dos cachês aos artistas contratados. O ajuste celebrado também não continha tal exigência, o que, no contexto geral, poderia atenuar a responsabilidade dos responsáveis.

Dessa forma, ainda que ausentes os comprovantes de pagamentos dos cachês, o recorrente demonstrou a efetiva realização do evento e o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a contratação da empresa representante dos artistas, razão por que afasto o débito de R\$ 87.645,00.

Quanto às despesas com anúncios de rádio, o recorrente logrou êxito ao demonstrar que constava dos autos o mapa de veiculação das 52 inserções consideradas pendentes de comprovação (peça 101, p. 2-8), sendo pertinente abater da dívida o valor correspondente (R\$ 2.080,00).

Contudo, remanesceria o dano apurado pela unidade técnica no valor de R\$ 3.309,59 (peça 137, p. 13-14), referente às despesas com banheiros químicos e balões, uma vez que as fotos constantes dos autos não são suficientes para comprovar a contratação e utilização no evento objeto do convênio e que declarações de terceiros não têm força probatória para afastar a irregularidade.

Note-se que o responsável enviou fotos e declarações de terceiros como elementos de prova. A princípio, esses elementos não possuem, isoladamente, lastro probatório suficiente para

justificar o afastamento do débito. Contudo, no caso concreto, não se mostra razoável condenar o gestor em débito de baixíssima materialidade tão somente em razão da insuficiente qualidade probatória das fotos.

É certo que o responsável deveria ter tido maior zelo no momento dos registros fotográficos, evidenciando datas e locais que permitissem concluir pela ocorrência do evento, mas o fato é que as fotos foram enviadas e todas as demais despesas comprovadas.

Assim, considerando o baixíssimo valor residual, acompanho a proposta de dar provimento parcial ao recurso e julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Carlos José Castro Marques, tornando insubsistente a decisão recorrida.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de janeiro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 127/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.427/2015-0.
 - 1.1. Apenso: 037.555/2021-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Ministério do Turismo (05.457.283/0001-19).
 - 3.2. Responsável: Carlos José Castro Marques (929.964.424-15).
 - 3.3. Recorrente: Carlos José Castro Marques (929.964.424-15).
4. Órgão/Entidade: Município de Boqueirão - PB.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Alysson Cássio Barbosa da Silva (14.233/OAB-PB), John Anderson Lucena de Queiroz (25316/OAB-PB).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos José Castro Marques contra o Acórdão 941/2019-2ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

 - 9.1. conhecer do recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para tornar insubsistente o Acórdão 941/2019-2ª Câmara;
 - 9.2. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Carlos José Castro Marques, dando-lhe quitação; e
 - 9.3. dar ciência deste Acórdão ao recorrente, ao Ministério do Turismo e ao Município de Boqueirão/PB.
10. Ata nº 3/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/1/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0127-03/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral