

GRUPO II – CLASSE I - Segunda Câmara
TC 025.491/2013-0.

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

Entidade: Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – Iatec/PE.

Recorrentes: Anacleto Julião de Paula Crespo (CPF 298.723.084-20) e Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – Iatec (04.174.523/0001-05).

Representação legal: Marcella Padilha Spinelli (OAB/PE 28.899) e outros.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DÉBITO E MULTA. SOMA DOS DÉBITOS REFERENTES A DOIS CONVÊNIOS EM UMA ÚNICA TCE NO ÓRGÃO DE ORIGEM. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE SUFICIENTE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE NAS EXECUÇÕES FÍSICA E FINANCEIRA DE UM DOS CONVÊNIOS. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos - Serur (peça 94), que contou com a concordância do corpo gerencial daquela unidade técnica (peças 95 e 96), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 68) interposto por Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC e Anacleto Julião de Paula Crespo, pelos quais contestam o Acórdão 350/2015-TCU-2.^a Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 10/2/2015 (peça 45).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revéis o Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC e os Srs. Anacleto Julião de Paula Crespo e Pedro Ricardo da Silva, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. excluir da presente relação processual o Sr. Carlos Guido Soares Azevedo;

9.3. julgar irregulares as contas do Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC e dos Srs. Anacleto Julião de Paula Crespo e Pedro Ricardo da Silva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, e condená-los ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.3.1. Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC e Anacleto Julião de Paula Crespo:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
31/07/2006	50.000,00

9.3.2. Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC, Anacleto Julião de Paula Crespo e Pedro Ricardo da Silva:

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
09/11/2007	50.000,00

9.4. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, na importância de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ao IATEC e ao Sr. Anacleto Julião de Paula Crespo e de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) ao Sr. Pedro Ricardo da Silva, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das referidas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não sejam atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. determinar a remessa de cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República em Pernambuco, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do RI/TCU, bem como ao Ministério do Turismo.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Ministério do Turismo - MTur em desfavor do Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC e de Anacleto Julião de Paula Crespo, Pedro Ricardo da Silva e Carlos Guido Soares Azevedo, respectivamente Presidente, Tesoureiro e Vice-Presidente da entidade.

4. O motivo da instauração da TCE foi a impugnação total das despesas realizadas com os recursos do Convênio 438/2007 (Siafi 595088) e do Convênio 316/2006 (Siafi 564098), vez que não houve o encaminhamento da documentação complementar às contas prestadas, como requisitado pelo MTur, para que assim restasse comprovada a efetiva realização dos eventos objeto dos ajustes, a exemplo de fotos, filmagens e declarações.

5. O Convênio 316/2006 foi subscrito pelos Srs. Anacleto e Carlos Guido, e teve por objetivo apoiar o projeto ‘São João’, no município de São João/PE, sendo creditados na conta do ajuste os R\$ 50.000,00 a cargo do MTur em 31/7/2006, de um total de R\$ 55.000,00 da avença. A vigência compreendeu o período entre 19/6 e 28/9/2006 (peça 2, p. 116).

6. Por sua vez, o Convênio 438/2007, subscrito pelos Srs. Anacleto e Pedro Ricardo, teve por objeto o apoio ao projeto ‘Festa do Estudante de 2007’, em Capoeiras/PE, sendo creditados os R\$ 50.000,00 a cargo do MTur em 9/11/2007, de um total de R\$ 55.000,00 para esse ajuste. A vigência do convênio compreendeu o período entre 28/9 e 1/12/2007 (peça 1, p. 135-137).

7. O Convênio 316/2006 foi analisado no MTur pelo Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 545/2008 (peça 2, p. 178-182) e pela Nota Técnica de Análise 001 /2009 (peça 2, p. 188-198). Por sua vez, o Convênio 438/2007 foi analisado pelo Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 170/2008 (peça 1, p. 161-163), a Nota Técnica de Análise 435/2009 (peça 1, p.167-175) e finalmente pela Nota Técnica de Reanálise 982/2010 (peça 1, p. 189-197).

8. Uma vez concluindo-se pelas falhas na comprovação da execução dos ajustes, como visto alhures, e não complementadas as informações requeridas pelo órgão concedente, foram instauradas as respectivas tomada de contas especiais. Assim, os Relatórios do Tomador de Contas

314/2011, sobre o Convênio 438/2007 (peça 1, p. 229-237), e 400/2011, sobre o Convênio 316/2006 (peça 2, p. 232-240), atribuíram responsabilidade aos respectivos subscritores. Posteriormente, o Controle Interno considerou que o IATEC também era responsável pelas falhas observadas em ambos os convênios, entretanto, entendeu que a entidade poderia ser chamada aos autos pelo TCU (peça 2, p. 252, item 6.2).

9. No âmbito da Secex/PE foram então realizadas as citações dos Srs. Anacleto, Carlos Guido e Pedro Ricardo, além do IATEC, pelos Ofícios 1645/2013, 1647/2013, 1648/2013, 1649/2013, 1834 e 1859/2013-TCU/SECEX-PE, além do Edital 0001/2014 (peças 11-27 e 32-33).

10. Somente o Sr. Carlos Guido apresentou alegações de defesa (peça 34), as quais foram acatadas pela unidade técnica de origem (peças 35-37), sendo os demais responsáveis considerados revéis, com proposta de imputação de débito e aplicação de multa. Tal proposta foi encampada pelo MP/TCU (peça 43) e pelo relator **a quo** em seus Relatório e Voto (peças 44 e 46), sendo finalmente adotada pelo Acórdão 350/2015-TCU-2.^a Câmara ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso conjunto de Anacleto Julião de Paula Crespo e do Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania - IATEC (peças 88-89), todavia, sem qualquer efeito suspensivo em relação ao Acórdão 350/2015-TCU-2.^a Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Vital do Rêgo (peça 91).

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação do recurso

12.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) foi observado o prazo legal para o encaminhamento das contas especiais ao TCU;
- b) cada convênio deveria ser objeto de uma TCE específica;
- c) houve a incidência da prescrição para a aplicação de multa; e
- d) a documentação contida nos autos enseja a aprovação das contas.

13. Do prazo legal para o encaminhamento da TCE

13.1. Os recorrentes argumentam que a IN-TCU 56/2007 registra que o prazo para a adoção de providências sobre irregularidades em prestações de contas é de 180 dias a contar de sua ciência pela Administração, conforme o artigo 1.º, §2.º, inciso I da norma.

13.2. Observam que essa ciência ocorreu em 21/12/2009 em relação ao Convênio 316/2006, conforme a Nota Técnica 760/2009, mas, o processo somente foi encaminhado ao Controle Interno em 19/09/2011, pelo Ofício 233/2011/DGE/SE/MTur.

13.3. E quanto ao Convênio 438/2007 a ciência das supostas irregularidades ocorreu em 14/10/2010, conforme a Nota Técnica de Reanálise 982/2010, mas o encaminhamento se deu em 2/5/2011, pelo Ofício 50/2011/DGE/SE/MTur.

13.4. Finalizam afirmando que as contas especiais foram encaminhadas ao TCU em 30/8/2013, pelo Ofício 810/2013/AECI/MTur, portanto em afronta à citada IN-TCU 56/2007.

Análise

13.5. Preliminarmente observa-se que o Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 760/2009, de 21/12/2009 (peça 2, p. 204-208) e a Nota Técnica de Reanálise 982/2010, de 14/10/2010 (peça 1, 189-197) não foram os primeiros documentos elaborados pelo MTur sobre as falhas nas prestações de contas, respectivamente, dos Convênios 316/2006 e 438/2007. Anteriormente já haviam sido emitidos o Parecer 545/2008 (peça 2, p. 178-182), a Nota Técnica de Análise 001/2009 (peça 2; p. 188 a 194), o Parecer 170/2008, de 11/3/2008 (peça 1, p. 161-163) e a Nota Técnica de Reanálise 435/2009, de 13/10/2009 (peça 1, p. 167-175), e em cada uma dessas

análises foi registrada a necessidade de requisitar aos responsáveis documentos adicionais às contas.

13.6. Ademais, o prazo de 180 dias previsto no artigo 1.º, §1.º da IN-TCU 56/2007 diz respeito à “adoção das providências mencionadas no caput”, e tais providências se relacionam à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, objetivos das contas especiais. Ocorre que o parágrafo 3.º do mesmo artigo 1.º da IN-TCU 56/2007 estabelece que a instauração das contas especiais deve se dar imediatamente quando esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento pretendido.

13.7. Nesse passo, a interpretação pretendida pelos recorrentes não se mostra a mais razoável. O prazo de 180 dias previsto na norma supracitada para a instauração das contas especiais não deve ser interpretado como peremptório, em especial se previamente à dita instauração a Administração adotar providências visando o saneamento das irregularidades que entender existir. Esse o entendimento da jurisprudência do tribunal (v.g. Acórdãos 1768/2007 e 3380/2008, ambos da 1.ª Câmara).

13.8. A IN-TCU 56/2007 mencionada no recurso tão somente estabelece um parâmetro razoável para a instauração das contas especiais, ou seja, se passado o prazo de 180 dias **in albis**, ou seja, sem qualquer providência no sentido de sanar as falhas e buscar o ressarcimento, então, neste caso, e se também não for instaurada a tomada de contas especial, restará caracterizada a grave infração a norma legal pela autoridade administrativa de que trata o artigo 1.º, §1.º daquela IN-TCU 56/2007. E este, como visto, não foi o caso no presente processo.

14. Da instauração de uma única TCE para dois convênios

14.1. No recurso é argumentado que o Controle Interno juntou os processos de contas especiais referentes aos Convênios 316/2006 e 438/2007 por apensamento e, não, por anexação, o que implicaria na independência de cada um, vez que possuem objetos distintos, que foram realizados em épocas e locais diversos e com supostas irregularidades independentes, o que ensejaria a instauração de processos separados.

14.2. Defendem que esse ato do Controle Interno fez com que se ultrapassasse o limite mínimo previsto no artigo 6.º, inciso I da IN-TCU 71/2012, que implicaria a dispensa da instauração, ou, o arquivamento das contas, conforme o artigo 7.º, inciso III da mesma norma.

14.3. Acrescem que não há decisão normativa do tribunal sobre a juntada dos processos, em inobservância ao artigo 17, inciso I da IN-TCU 71/2012.

Análise

14.4. Os recorrentes defendem que a expressão ‘Juntada por Apensação’ contida no Despacho da Controladoria Geral da União que juntou os dois processos de contas especiais que trataram dos Convênios 316/2006 e 438/2007 não autorizaria que fossem somados os dois débitos apurados e, em consequência, não poderia ter havido o encaminhado conjunto das contas ao tribunal. Argumentam que o apensamento difere da anexação, entretanto, a tese não se faz acompanhar de algum pressuposto legal, ou, exemplo similar ao presente caso, ainda que de outro ramo do Direito.

14.5. O ato do Controle Interno encontra amparo no artigo 15, inciso IV da IN-TCU 71/2012, que permite à autoridade competente “**consolidar** os diversos débitos do mesmo responsável cujo valor seja inferior ao mencionado no art. 6.º, inciso I (...)”. (grifei)

14.6. Quanto ao suposto descumprimento do artigo 17, I da IN 71/2012 o dispositivo registra que o TCU **poderá** regulamentar - e para casos específicos -, os prazos e peças que compõem as contas especiais. A situação do presente processo não carece necessariamente de tal regulamentação, a uma porque a consolidação de débitos empregada pelo Controle Interno já está prevista naquela própria norma e, a duas, porque em regra é natural que tais débitos advêm de fatos distintos que lhes deram origens.

15. Da prescrição para a aplicação de multa

15.1. Os recorrentes argumentam que foram notificados sobre o presente processo somente em 27/11/2013, mas, as supostas irregularidades teriam ocorrido em 29/6/2006 e 28 e 29/09/2007 quando da realização dos eventos objeto dos convênios. E se considerado que o prazo para a aplicação de multa é de cinco anos, teria havido a prescrição em 2012, conforme o artigo 1.º da Lei 9.873/1999.

Análise

15.2. Em relação às multas aplicadas com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/1992, anota-se que o recente Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário apreciou incidente de uniformização de jurisprudência, fixando entendimento acerca dos prazos prescricionais aplicáveis a pretensão punitiva do tribunal, estabelecendo:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte **interrompe a prescrição** de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

[...]

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles **pendentes** de decisão de mérito ou **de apreciação de recurso por este Tribunal;** (grifei)

15.3. Assim, decidiu o Plenário do TCU pela aplicação do prazo prescricional geral de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil, incidindo a regra de seu artigo 2.028 para as irregularidades ocorridas antes da entrada em vigor do atual código.

15.4. No presente caso, foi a ausência da apresentação de documentação complementar às prestações de contas dos Convênios 316/2006 e 438/2007 que motivaram a instauração das contas especiais pela impugnação total das despesas realizadas. Assim, razoável considerar que as datas dos pedidos para a instauração das contas especiais pelo setor competente representam o término das tentativas do MTur em receber tal documentação e o início do prazo prescricional.

15.5. No caso do Convênio 316/2006, em 23/8/2011 houve o despacho da Coordenação Extraordinária de Análise de Prestação de Contas solicitando a TCE (peça 1, p. 212). E no Convênio 348/2007, em 19/4/2010 houve o despacho da Coordenação-Geral de Convênios no mesmo sentido (peça 1, p. 232, item III, e p. 7).

15.6. Portanto, vez que a entrada em vigor do atual Código Civil em 11/1/2003 foi anterior à configuração de ausência da documentação que completaria as contas, não há que falar na aplicação da regra do artigo 2.028 da norma, devendo ser considerado o prazo geral de dez anos do artigo 205 do Código, a contar das datas de ocorrência dos fatos, ou seja, 23/8/2011 para o Convênio 316/2006 e 19/4/2010 para o Convênio 348/2007.

15.7. Nesse passo, o ato que ordenou a citação do Sr. Anacleto Julião de Paula Crespo e do IATEC, qual seja, o despacho do titular da Secex/PE - medida esta que interromperia o prazo prescricional, data de 8/11/2013 (peça 6), ou seja, menos de dez anos desde 19/4/2010 ou 23/8/2011, o que não impede a aplicação de multa pelo TCU segundo o entendimento recentemente fixado sobre a matéria pelo citado Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, como visto.

16. Das prestações de contas

16.1. Os recorrentes argumentam que as prestações de contas de cada convênio, acrescidas da documentação que encaminharam para sanar as falhas indicadas pelo MTur, permitem a aprovação das respectivas despesas.

16.2. **Quanto ao Convênio 316/2006,** explicam que as contas foram enviadas pelo Ofício IATEC 423/2007, satisfazendo todas as exigências da cláusula nona do ajuste e do artigo 28 da IN-STN 01/197. Depois foi encaminhado o Ofício IATEC 036/2010 em atenção ao Ofício MTur 64/2009, que solicitara documentos adicionais.

16.3. Defendem que foram encaminhadas declarações sobre a realização do evento.

16.4. No que diz respeito à exigência de fotos e filmagens, incluindo dos artistas, com a aparição do nome do evento e da logomarca do MTur, asseveram que estão além das exigências da cláusula terceira, inciso II, alínea 'a' do ajuste. Defendem que ainda assim, nas prestações de contas, houve a comprovação da divulgação do patrocínio pela pasta ministerial concedente. Aludem ao Acórdão 163/2015-TCU-2.^a Câmara para defender a desnecessidade das fotos e filmagens.

16.5. Prosseguem que as Notas Fiscais 348 e 349 contém carimbo e assinatura atestando a execução dos serviços, mas, que o artigo 30 da IN-STN 01/97 dispensa a identificação do conveniente e do convênio.

16.6. Afirmam que a relação de pagamentos fora encaminhada e no relatório de execução físico-financeira houve a discriminação dos recursos do concedente e do conveniente, bem como na relação de execução das receitas e despesas.

16.7. Em relação ao recolhimento de impostos informam que não há exigência legal de apresentação de algum comprovante, mas, de todo modo as notas fiscais discriminaram os valores recolhidos.

16.8. E sobre a inexigibilidade de licitação argumentam que houve a justificativa adequada, conforme o artigo 25, inciso III da Lei 8666/1993, não podendo ser exigida a comprovação da prestação do serviço pelas bandas e artistas contratados.

16.9. Por sua vez, **em relação ao Convênio 438/2007**, esclarecem que as contas foram prestadas pelo Ofício IATEC 004/2008 e depois complementadas pelo Ofício IATEC/OSCI/CONT 003/2010 em atenção ao Ofício MTur 1405/2009.

16.10. Em seguida basicamente repetem as explicações sobre o Convênio 316/2006, acrescentando que as fotografias apresentadas mostram com clareza a realização dos shows e que foi apresentada carta de exclusividade dos artistas pela empresa contratada.

16.11. Ao final do recurso juntam diversos documentos comprobatórios organizados como 'Doc. 1' a Doc. 10' (peça 68, p. 14 a 131).

Análise

16.12. No âmbito do MTur, **em relação ao Convênio 438/2007** a Nota Técnica de Reanálise 982/2010 (peça 1, p. 189 a 197) e o Relatório do Tomador de Contas 314/2011 (peça 1, p. 229 a 237) registraram as seguintes ressalvas técnicas e financeiras:

Ressalvas Técnicas:

Fotografia/Filmagem do evento	Foram encaminhadas fotografias nas quais se pode observar o nome do evento e a aplicação da logomarca do MTur, entretanto, não se pode comprovar a realização dos shows constantes no Plano de Trabalho aprovado posto que as fotos não foram identificadas com os nomes das bandas e nem mesmo a data em que foram registradas
Declaração do Conveniente e de Autoridade Local	Ausente

Ressalva Financeira:

Processo Licitatório	Encaminhar todo o procedimento licitatório para a contratação da empresa crepom inclusive o contrato de prestação de serviços
----------------------	---

16.13. Sobre o **Convênio 316/2006** o Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 760/2009 (peça 2, p. 204-208), bem como o Relatório do Tomador de Contas 400/2011 (peça 2, p. 232 a 240) consignaram as seguintes ressalvas:

Ressalvas Técnicas:

Logomarca	Encaminhar fotografia/filmagem do evento, de acordo com as especificações apresentadas no plano de trabalho, contendo o nome do evento e a logomarca do MTur. Ressalva atendida parcialmente.
Apresentações Artísticas	Encaminhar fotografia/filmes das seguintes apresentações artísticas: Banda Forrozão da Serra e Cia, Gilberto e Banda, Chão de Hortelã e Casca de Romã, como aprovado no plano de trabalho. Ressalva atendida parcialmente.
Declaração Autoridade Local	Encaminhar declaração de “Autoridade Local” que não seja o “Conveniente”, atestando a realização do evento. Ressalva não atendida.

Ressalvas Financeiras

Notas Fiscais	Encaminhar novas cópias das notas fiscais (348 e 349), contendo o carimbo de atesto de recebimento dos produtos e serviços e ainda, o número identificador do convênio.
Relação de Pagamentos	Encaminhar nova relação de pagamentos devidamente preenchida e assinada, de acordo com o manual de convênios, contendo o preenchimento de todos os campos, atentando-se para o campo 05 (receita) o qual deverá vir discriminado os recursos do concedente e do conveniente.
Procedimento Licitatório	Encaminhar a publicação referente ao processo de licitação na modalidade Inexigibilidade 001/2006, como também, a carta de exclusividade para contratação de bandas.
Impostos	Encaminhar o comprovante de recolhimento dos impostos.

16.14. Ainda, os recorrentes foram citados pela Secex/PE em vista da ausência nos autos dos seguintes itens (peça 4, item 12, ‘c’):

“1) na forma solicitada pelo Ministério do Turismo, fotografias e ou filmagem originais de cada show/apresentação e declaração de autoridade local, que não seja a conveniente, atestando a realização do evento; e 2) razão da escolha dos artistas e justificativa de preço de mercado das bandas contratadas; recibos dos cachês emitidos pelas bandas contratadas, bem como cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório (não se confundindo o contrato de exclusividade com a autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento).”

16.15. E no voto condutor da deliberação ora recorrida foram relacionadas as seguintes irregularidades decorrentes do teor das citações (peça 46, itens 6 a 9):

- ausência de fotos/filmes que demonstrem a efetiva realização dos eventos;
- comprovação do recebimento dos cachês pelas bandas supostamente contratadas;
- ausência de declarações de autoridades locais sobre a realização dos eventos;
- inexistência de documentos comprobatórios da divulgação dos eventos, tais como anúncios na mídia e cartazes;
- cartas de exclusividade para a contratação das bandas;
- emissão de nota fiscal por suposto contratado para a execução da festa ‘São João em São João’ sem a indicação de seu custeio com os recursos do convênio e sem atesto de recebimento dos serviços;
- falta de comprovação do pagamento de impostos.

Convênio 438/2007Execução Física

16.16. Nota-se, quanto ao Convênio 438/2007, constarem dos autos fotos alusivas ao evento ‘Festa do Estudante 2007’, realizado em Capoeiras/PE, com o patrocínio do MTur (peça 68, p. 36-38 e 42-43). Segundo a Nota Técnica de Reanálise 982/2010, de 14/10/2010 (peça 1, 189-197), as fotos

encaminhadas pelo conveniente não contém data, tampouco, os nomes das bandas, e por isso não seriam passíveis de aceitação.

16.17. Nesse ponto, observa-se que o Termo de Convênio (peça 1, p. 113-131) não informa claramente sobre a necessidade de fotografias e/ou filmagens para a comprovação da realização do evento. O plano de trabalho do ajuste (peça 1, p. 27-31) também não alude a esse item. O Ofício 846/2007/CGCV/SPOA/SE/MTur, pelo qual foi comunicada ao IATEC a prorrogação do ajuste, igualmente nada menciona sobre as fotos/filmagens (peça 1, p. 137-140). Ainda, a IN-STN 01/1997, vigente à época da celebração do convênio, não contém tal exigência para a comprovação da efetiva realização da despesa.

16.18. O Acórdão 163/2015-TCU-2.^a Câmara mencionado pelos recorrentes concluiu que não havia expressa previsão legal ou regimental para que o MTur exigisse a apresentação de fotos/filmagens ao conveniente no caso então analisado. Ressalvou, contudo, que havia suficiente conjunto probatório da realização do evento e da execução financeira do ajuste apto a ensejar a aprovação das contas.

16.19. Nesse mesmo sentido, vale destacar o Acórdão 1459/2012-Plenário, que resultou de consulta formulada pelo Ministro de Estado do Turismo acerca da possibilidade de ser requerida a comprovação do objeto apoiado ante a apresentação de fotografias, jornais pós-eventos, CDs, DVDs, entre outros, para o caso de eventos patrocinados anteriormente a 2010. O **decisum** assim dispõe:

9.2.1 a análise de prestação de contas relativas a convênios celebrados pelo Ministério do Turismo deve observar, quanto aos documentos que a compõem, a legislação vigente à época da celebração da avença e o prescrito no termo de ajuste, sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo conveniente reste indubitavelmente comprovado;

9.2.2 para as situações anteriores a 2010, caso os documentos enumerados no art. 28 Instrução Normativa STN 1/97 e no art. 58 da então vigente Portaria Interministerial 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova, tais como os estabelecidos a partir daquele ano (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs, entre outros);

16.20. Concluiu-se que na hipótese de os documentos previstos na legislação de regência não serem suficientes para a comprovação da efetiva realização do evento patrocinado, poder-se-ia requerer ao patrocinado a apresentação de outros elementos probatórios com aquela finalidade, a exemplo de fotos e jornais, entre outros. É o que se extrai, por exemplo, da proposta de deliberação que orientou o Acórdão 10995/2015-TCU-2.^a Câmara:

7. Acerca das fotos com o nome do evento, a logomarca do Ministério do Turismo e a identificação das bandas, cumpre assinalar que nem o termo do Convênio n. 48/2008 nem a IN/STN 1/1997 exigem o envio pelo conveniente desses elementos.

8. Ademais, em consonância com entendimento por mim já externado (v.g. Acórdão n. 5.223/2015 – 2^a Câmara), tais elementos, per se, não são capazes de estabelecer o necessário nexos causal que deve haver entre a despesa efetuada e a verba conveniada, mas podem corroborar todo o conjunto probatório que o responsável tenha apresentado, para fins da regular aplicação dos valores federais sob a sua responsabilidade.

9. Em que pesem as ponderações objeto dos itens 7 e 8 retro, é de se enfatizar que não socorrem ao responsável, pois, como fartamente explanado neste feito, além das fotos constantes da peça 1 não indicarem os nomes do evento e das bandas apresentadas, nem o do órgão concedente, a documentação examinada pela Secex/PE e pelo Ministério Público não demonstrou a efetiva aplicação dos valores advindos do Ministério do Turismo à conta do Convênio n. 48/2008 no “Festival da Juventude” na cidade de Joaquim Nabuco/PE.

16.21. Em consequência, a falta de registro das datas e dos nomes das bandas nas fotos contidas nos autos impede seja comprovado que se referem ao evento em tela. Em adição, entende-se que a declaração de realização do evento firmada pelo prefeito - autoridade local - supre apenas em parte essa necessidade (peça 68, p. 107-108). Pesquisa na internet também não retornou, por exemplo, alguma matéria jornalística em meio de comunicação reconhecido.

16.22. Nesse passo, ainda que se admita que as fotos, notas fiscais, recibos, extrato bancário, entre outros elementos contidos nos autos possam configurar indícios da realização do evento 'Festa do Estudante 2007', haveria que restar mínima e suficientemente comprovado que foi observado exatamente o previsto no ajuste, ou seja, todos os shows programados devem ter sido realizados.

16.23. As mesmas observações anteriores se aplicam à inexistência de documentos comprobatórios da divulgação do evento, pois que não foram originalmente requeridos no termo do ajuste.

Execução Financeira

16.24. Feitas as considerações supra sobre a execução física do convênio, importa verificar, então, sobre a execução financeira, se resta caracterizado o necessário nexos entre recursos geridos e despesas realizadas/alegadas, ou seja, se estas foram suportadas pelos recursos transferidos pelo MTur.

16.25. Nesse passo, a Nota Fiscal 000016, emitida por CRA Promoções e Eventos Ltda. no valor de R\$ 55.000,00, e os dois recibos cuja soma monta ao mesmo valor (peça 68, p. 100 - 102), todos com data de 13/11/2007, trazem em sua parte descritiva a alusão ao Convênio 438/2007, conforme exigido pela cláusula nona, parágrafo terceiro do termo do ajuste (peça 68, p. 81). Em adição, a nota fiscal informa se referir à prestação de serviços para a realização da 'Festa do Estudante Capoeiras/2007', e contém as assinaturas do presidente e do tesoureiro do IATEC, suprimindo a ausência de expresso atesto do recebimento dos serviços.

16.26. O extrato da conta bancária específica demonstra ter havido o crédito dos R\$ 55.000,00 previstos para o ajuste, incluindo a contrapartida do conveniente, e que houve a compensação de três cheques totalizando o mesmo valor (peça 68, p. 105). Os dados sobre os cheques constam de documentos internos da entidade conveniente trazidos aos autos e se coadunam com aquela nota e os recibos (peça 1, p. 141 e 151-153).

16.27. Em relação à ausência de comprovantes do pagamento de impostos, o fato não vai de encontro ao termo de convênio, vez que sua cláusula nona não relaciona esse item como obrigatório para a prestação de contas (peça 1, p. 125).

16.28. Quanto à ausência de cópia do processo licitatório para a contratação da CRA Promoções e Eventos Ltda., caracterizada como ressalva financeira pelo MTur, de fato não permite avaliar as razões da escolha dos artistas e a justificativa de preço das bandas contratadas, sem que se possa assim formular juízo de valor sobre a adequação do enquadramento da contratação no artigo 25, III, da Lei 8666/1993. Ademais, a cláusula nona, parágrafo primeiro, alínea 'k', do termo de convênio previa a apresentação da cópia dos termos de contratos firmados com terceiros (peça 1, p. 126).

16.29. E em relação à ausência de comprovação do pagamento dos cachês, tal exigência não fora prevista no termo de convênio.

16.30. Todavia, os fatos acima ensejariam, entende-se, a aplicação tão somente de multa com fulcro no artigo 58 da Lei Orgânica do TCU. O objeto de um convênio pode ser realizado a par de alguma irregularidade na contratação de empresa responsável (v.g Acórdão 351/2015-TCU-2ª Câmara). E documentos em tese comprobatórios do pagamento dos cachês, a exemplo de notas fiscais ou recibos emitidos pelos próprios artistas, não são garantia da ausência de desvio de recursos. Por sinal, apenas com o Acórdão 2.163/2011-TCU-2ª Câmara é que se determinou ao MTur que fossem especificados nos planos de trabalho dos convênios os valores referentes aos cachês artísticos e aos custos de intermediação empresarial, quando houver (item 9.3.2.2 do acórdão). Ocorre que a análise acima sobre a execução física do Convênio 438/2007 concluiu não haver elementos mínimos e suficientes a caracterizar a realização do pactuado em sua plenitude, autorizando a manutenção do débito imputado aos recorrentes.

16.31. Por fim, quanto à contratação da empresa responsável pelos shows artísticos, cumpre fazer breve consideração sobre as cartas de exclusividade para a contratação de artistas (peça 1, p. 79-81). Tais documentos não atendem ao disposto no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, o que ensejou a observação nos ofícios citatórios sobre a necessidade de registro em cartório do contrato de exclusividade entre o artista e seu representante.

16.32. O Acórdão 96/2008, do Plenário do TCU, foi proferido em 30/1/2008, e em seu item 9.5 determinou ao MTur que fizesse constar em seus manuais de prestação de contas de convênios a cópia do contrato de exclusividade do empresário com o artista, nos seguintes termos:

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;

9.5.1.2. o contrato deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos valores envolvidos;

16.33. A jurisprudência do tribunal sobre o tema ao longo dos anos oscilou em relação à exigibilidade do registro em cartório dos contratos de exclusividade entre empresários contratados pela Administração e os artistas, bem como, em relação ao momento em relação ao qual tal exigência poderia ser feita, de certo modo em vista de falhas na regulamentação do tema pelo próprio MTur. Por exemplo, a Portaria MTur 153/2009, em seu art. 17, § 2º, determinava tão somente que o conveniente “deverá exigir do contratante dos artistas e/ou bandas e/ou grupos documento comprobatório do efetivo recebimento do cachê por parte dos mesmos, a ser apresentado no ato da prestação de contas”, sem mencionar o contrato de exclusividade. Posteriormente, a Portaria MTur 88/2010, igualmente não fez qualquer menção aos contratos de exclusividade. Somente com a edição da Portaria MTur 112/2013, de 24/5/2013, é que o Ministério do Turismo incorporou em seus normativos a determinação contida no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário.

16.34. Assim, o Acórdão 642/2014, da 1.ª Câmara, por exemplo, considerou procedente representação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba acerca da contratação por inexigibilidade de bandas, em 2008, ante a não observância do já citado Acórdão 96/2008-Plenário.

16.35. Por sua vez, o Acórdão 7471/2015, também da 1ª Câmara, aludindo ao Parecer do MP/TCU nos autos, ressaltou que não seria razoável fazer exigências sobre o contrato de exclusividade não pacificadas à época da celebração do ajuste objeto daquele processo.

16.36. Nessa mesma linha o Acórdão 7471/2015, proferido pela 2.ª Câmara, o qual considerou, inclusive, que o entendimento acerca da matéria somente teria se consolidado em 2014, conforme se depreende de seu voto condutor.

16.37. Ocorre que o Convênio 438/2007 teve vigência entre 28/09 a 1º/12/2007, portanto, em data até mesmo anterior ao Acórdão 96/2008, do Plenário do TCU, proferido somente em 30/1/2008, sendo incabível tal exigência.

Convênio 316/2006

Execução Física

16.38. As fotos sobre o Convênio 316/2006 contidas nos autos pouco permitem concluir sobre sua correlação com o ajuste e o efetivo cumprimento do objeto em sua plenitude, havendo inclusive alusão a evento realizado em 2007, sendo que o convênio teve vigência em 2006 (peça 2, p. 168 e peça 68, p. 41. Note-se, também, que o plano de trabalho previa a apresentação de quatro bandas musicais (peça 2, p. 54) e as fotos pouco mostram a respeito.

16.39. Conforme análise supra do Convênio 438/2007, outros elementos probatórios além de fotos e filmagens podem ensejar a conclusão pelo atingimento dos objetivos previstos. No presente caso não consta declaração sobre a sua realização, ou, qualquer outra indicação nesse sentido.

Execução Financeira

16.40. Passando à execução financeira, tem-se sobre as Notas Fiscais 348 e 349 que sua descrição alude aos festejos na cidade de São João/PE (peça 2, p. 154 a 158). E quanto ao recolhimento de impostos não há nos autos sua comprovação, valendo, contudo, a mesma análise anterior sobre a ausência de previsão sobre o item no convênio.

16.41. Por sua vez, o extrato bancário com a movimentação da conta específica após o crédito dos recursos transferidos pelo MTur está bastante ilegível, não sendo possível identificar com clareza, por exemplo, as movimentações com as respectivas datas e os números dos cheques emitidos.

16.42. Quanto ao processo licitatório, consta apenas a manifestação da comissão de licitação do município sobre a correção da contratação do representante dos artistas por inexigibilidade e a ratificação desse parecer pelo Sr. Anacleto Julião (peça 2, p. 146 - 150). Nesse sentido, não se verifica o contrato firmado entre as partes, tampouco, a comprovação da adequação dos valores com aqueles encontrados no mercado para artistas de características similares e na mesma região.

16.43. Por fim, cabem os mesmos comentários sobre a aplicabilidade do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário já consignados nesta instrução. Todavia, oportuno anotar que no caso do Convênio 316/2006 não foram apresentados quaisquer documentos acerca da representação comercial dos artistas pelo Sr. Valdir Mendes Souto, contratado pelo IATEC.

CONCLUSÃO

17. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) o prazo previsto para encaminhamento das contas especiais ao TCU não é peremptório, em especial se o órgão instaurador houver adotado medidas objetivando o ressarcimento do dano apurado;
- b) o encaminhamento de um único processo de TCE versando sobre dois convênios observou a legislação aplicável;
- c) não houve a incidência da prescrição para a aplicação de multa aos recorrentes; e
- d) a documentação contida nos autos não enseja a aprovação das contas, em vista da ausência de elementos que comprovem suficientemente a regularidade da execução física de ambos os convênios e da execução financeira do Convênio 316/2006.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania – IATEC e por Anacleto Julião de Paula Crespo contra o Acórdão 350/2015-TCU-2.^a Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) dar conhecimento aos recorrentes e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco da decisão que vier a ser proferida.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, concordou com a proposta da unidade instrutiva.

É o relatório.