

VOTO

Em análise, recursos de reconsideração interpostos por Instituto de Apoio Técnico Especializado a Cidadania (Iatec) e Anacleto Julião de Paula Crespo, na qualidade de presidente do Iatec, contra o Acórdão 350/2015-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas especiais, condenou-os solidariamente ao pagamento dos débitos apurados, aplicou-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, respectivamente nos valores de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais).

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos dos Convênios 316/2006 (Siafi 564098) e 438/2007 (Siafi 595088) e da constatação de irregularidades na execução físico-financeira dos convênios não elididas pelos responsáveis, que não conseguiram comprovar a efetiva realização dos eventos objeto dos ajustes.

3. Os presentes recursos de reconsideração devem ser conhecidos por atenderem aos requisitos de admissão aplicáveis à espécie e dispostos nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992.

4. Os recorrentes alegam, em síntese, que: (i) não foi observado o prazo legal para o encaminhamento das contas especiais ao TCU; (ii) cada convênio deveria ser objeto de uma TCE específica; (iii) houve a incidência da prescrição para a aplicação de multa; e (iv) a documentação contida nos autos enseja a aprovação das contas.

5. Após a análise detida dos argumentos recursais apresentados, a unidade técnica propôs, com anuência do representante do MPTCU (peça 78), o não provimento do recurso, considerando não terem sido elididas as irregularidades fundamentadoras do acórdão recorrido.

II

6. De início, afasto a arguição dos recorrentes de nulidade da presente TCE por acolher os fundamentos esposados pela unidade técnica e transcritos no relatório precedente, no sentido de que o prazo de 180 dias para instauração de TCE não é preempório.

7. No presente caso, restou provado nos autos que o MTur adotou diversas medidas dirigidas à verificação da regularidade da aplicação dos recursos, entre as quais destaco o Parecer 545/2008, a Nota Técnica de Análise 001/2009, o Parecer 170/2008 e a Nota Técnica de Reanálise 435/2009, nos quais foi registrada a necessidade de requisitar aos responsáveis documentos adicionais às contas.

8. Ademais, a fixação do prazo de 180 dias pela autoridade administrativa para instaurar a tomada de contas especial, conforme estabelecido pelo § 1º do art. 1º da IN/TCU 56/2007, norma então de regência, não objetiva engessar o exercício das atribuições constitucionais exclusivas desta Corte para julgar as contas de responsáveis, mas apenas reger a atuação do órgão concedente. Até porque, a instauração de tomada de contas especial pode ocorrer por determinação deste Tribunal a qualquer tempo.

III

9. Entendo não merecer acolhimento a alegação dos recorrentes de ser necessária TCE específica tratando de cada convênio.

10. Isso porque o procedimento adotado pela então Controladoria-Geral da União, em 19/6/2013, de juntada por apensamento dos processos de contas especiais de que tratam os Convênios 316/2006 e 438/2007, encontra amparo no art. 15, inciso IV, da IN/TCU 71/2012, vigente à época do procedimento. Tal normativo permite à autoridade competente consolidar os diversos débitos do mesmo responsável cujos valores individuais fossem inferiores a R\$ 75.000,00. Os Convênios

316/2006 (Siafi 564098) e 438/2007 (Siafi 595088) abrangem recursos federais da ordem de R\$ 50.000,00 cada um, totalizando R\$ 100.000,00.

IV

11. Afásto também as alegações dos recorrentes de que teria ocorrido prescrição da pretensão punitiva do TCU, porquanto teria sido ultrapassado o prazo de cinco anos para aplicação da multa.
12. Vale mencionar que a questão da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal veio a ser recentemente pacificada mediante prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que se aplica a regra dos arts. 202 e 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, com a interrupção do prazo prescricional em face da expedição do ato que ordenar a citação.
13. No caso concreto, o MTur impugnou totalmente as despesas realizadas com os recursos dos Convênios 316/2006 e 438/2007, em virtude da ausência de documentação que comprovasse a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito dos referidos convênios.
14. Entendo, assim, que a data a partir da qual corre o prazo prescricional é a data de transferência dos recursos federais para o conveniente.
15. No caso do Convênio 316/2006, os recursos federais foram repassados mediante a ordem bancária 06OB900298, no valor de R\$ 50.000,00, e creditados em 31/7/2006. Enquanto que, para o Convênio 438/2007, por meio da ordem bancária 07OB900547, no valor de R\$ 50.000,00, e creditados em 9/11/2007.
16. Em ambos os casos, considerando-se respectivamente as datas de 31/7/2006 e de 9/11/2007, incide o prazo estipulado no novo Código Civil, que será de dez anos.
17. O despacho do dirigente da Secex/PE, de 8/11/2013, ordenou a citação do Sr. Anacleto Julião de Paula Crespo e do Iatec, ou seja, menos de dez anos considerando-se tanto a data de 31/7/2006, para o Convênio 316/2006, como a de 9/11/2007, para o Convênio 438/2007.
18. Não ocorreu, portanto, a prescrição punitiva desta Corte em relação aos recorrentes.

V

19. Quanto à documentação acostada aos autos, cumpre fazer alguns esclarecimentos acerca da execução física e da execução financeira dos Convênios 316/2006 e 438/2007.
20. O motivo da instauração da TCE foi a impugnação total das despesas realizadas com os recursos dos referidos convênios em razão do não encaminhamento pelo conveniente ao Ministério do Turismo de documentação complementar às contas prestadas que comprovasse a efetiva execução dos objetos das avenças.
21. Os recorrentes alegam que os documentos referentes à prestação de contas comprovam satisfatoriamente a execução física e financeira dos convênios, anexando à peça recursal cópia da documentação mencionada.
22. Argumentam que a exigência de fotos e filmagens pelo MTur está além das exigências da documentação estabelecida nos termos dos convênios para prestação de contas.
23. Os recorrentes têm razão sobre esse aspecto.
24. Destaco que, tanto o Convênio 316/2006 quanto o Convênio 438/2007, não estabeleceram a necessidade de o conveniente apresentar qualquer tipo de mídias a título de comprovação da execução física do objeto da avença.
25. Ressalto que esta Corte de Contas deliberou, em consulta formulada pelo Ministério do Turismo, sobre a possibilidade de aquele Ministério exigir do conveniente, **a posteriori**, documentação

comprobatória da execução física do objeto conveniado, nos termos do Acórdão 1.459/2012-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

9.2 responder ao consulente que:

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);

26. No caso dos convênios em exame, o MTur requereu do Iatec tais elementos de prova anteriormente ao entendimento firmado por este Tribunal mediante o Acórdão 1.459/2012-TCU-Plenário, nos termos dos Ofícios 64/2009/DGI/SE/MTur, de 28/1/2009 (Convênio 316/2006), e 1.405/2009/DGI/SE/MTur, de 27/11/2009 (Convênio 438/2007).

27. Passo a discorrer sobre aspectos específicos a cada um dos convênios abordados.

Convênio 316/2006

28. O Ofício 423/2007, de 8/1/2007, relaciona os documentos enviados pelo Iatec ao MTur a título de prestação de contas do Convênio 316/2006. A análise procedida pelo MTur concluiu pelo atendimento parcial, nos termos do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 545/2008, de 6/11/2008, tendo em vista não constar da documentação: (i) fotografia ou filmagem contendo nome do evento e logomarca do MTur; (ii) fotografia ou filmagem das bandas conforme aprovado no plano de trabalho; (iii) declaração do conveniente atestando a realização do evento; e (iv) declaração de autoridade local que não seja o conveniente atestando a realização do evento.

29. A Nota Técnica de Análise 1/2009, de 13/1/2009, elaborada pelo MTur, incorporou as ressalvas registradas no Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 545/2008 e indicou, a fim de sanar as ressalvas financeiras constatadas, a necessidade de o Iatec encaminhar os seguintes documentos: (i) cópia das Notas Fiscais 348 e 349 contendo o carimbo atestando o recebimento dos produtos ou dos serviços e o número identificador do convênio; (ii) nova relação de pagamentos; (iii) comprovante de recolhimento dos impostos; (iv) publicação referente à Inexibibilidade 001/2006 e à carta de exclusividade para contratação das bandas. A solicitação constou do Ofício 64/2009/DGI/SE/MTur, de 28/1/2009, encaminhado ao Iatec, juntamente com a citada nota técnica de análise.

30. Consta do Ofício IATEC/OSCIP/CONT 036/2010, de 19/5/2010, em resposta à solicitação do MTur, o registro de que o conveniente encaminhou fotografias por meio do Ofício 423/2007, de 8/1/2007, bem como declaração da autoridade local contida na prestação de contas. Afirmam os recorrentes que encaminharam para o MTur, por meio do Ofício 36/2010, a declaração do prefeito de São João/PE, à época, Sr. Pedro Antônio Vilela Barbosa, datada de 30/6/2006, a fim de comprovar a execução do objeto do Convênio 316/2006.

31. Os recorrentes, entretanto, não anexaram à peça recursal, tampouco consta dos presentes autos, a declaração do prefeito de São João/PE, à época dos fatos, atestando a realização do evento.

32. Em relação aos documentos relativos à execução financeira, as cópias das Notas Fiscais 348 e 349, anexadas à peça recursal, bem como os respectivos recibos, apesar de alcançarem o valor total da avença de R\$ 55.000,00, não fazem menção ao número do convênio, descumprindo o comando do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, c/c a Cláusula Nona, Parágrafo Terceiro, do

Convênio 316/2006, o que impossibilita certificar o nexo causal da despesa com os recursos federais transferidos pelo MTur.

33. A jurisprudência deste Tribunal é firme quanto à necessidade de se comprovar o nexo causal entre a execução e os documentos idôneos de despesas, de maneira que seja possível à fiscalização afirmar que a consecução do objeto conveniado ocorreu com a aplicação dos recursos transferidos no âmbito do convênio (Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.573/2007-1ª Câmara, Acórdão 297/2008-2ª Câmara e Acórdão 747/2007-Plenário).

34. Deixo de acolher, portanto, a argumentação dos recorrentes, na medida em que a documentação contida nos autos não enseja a aprovação das contas do Convênio 316/2006, em vista da ausência de elementos que comprovem suficientemente a regularidade da execução física e financeira da avença.

Convênio 438/2007

35. O Ofício IATEC/OSCIP/CONT 004/2008, de 3/1/2008, relaciona os documentos enviados pelo Iatec ao MTur a título de prestação de contas do Convênio 438/2007. A análise procedida pelo MTur concluiu pelo atendimento parcial, nos termos do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 170/2008, de 11/3/2008, tendo em vista não constar da documentação: (i) fotografia ou filmagem que comprove a realização dos shows das bandas; e (ii) declaração do conveniente e de autoridade local atestando a realização do evento.

36. A Nota Técnica de Análise 435/2009, de 13/10/2008, elaborada pelo MTur, incorporou as ressalvas registradas no Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 170/2008 e indicou, a fim de sanar as ressalvas financeiras constatadas, a necessidade de o Iatec encaminhar todo o procedimento licitatório para a contratação da empresa CRA Promoções e Eventos Ltda., inclusive o contrato de prestação de serviços. A solicitação constou do Ofício 1.405/2009/DGI/SE/MTur, de 22/10/2009, encaminhado ao Iatec, juntamente com a citada nota técnica de análise.

37. Consta do Ofício IATEC/OSCIP/CONT 003/2010, de 15/1/2010, em resposta à solicitação do MTur, o registro do envio de três fotografias do evento e a informação de que aparecem nas fotos a faixa colocada na frente do palco contendo os dizeres “festa dos Estudantes Capoeiras 2007”, inclusive com as logomarcas do Iatec e do MTur.

38. Os pareceres posteriores elaborados pelo Ministério do Turismo, Nota Técnica de Reanálise 982/2010 e Relatório do Tomador de Contas Especial 314/2011, indicam a ausência de declaração de autoridade local distinta do conveniente atestando a realização do evento e do procedimento licitatório para a contratação da empresa CRA Promoções e Eventos Ltda., inclusive o contrato de prestação de serviços.

39. Os recorrentes afirmam que encaminharam para o Ministério do Turismo a declaração do prefeito de Capoeiras/PE, à época, Sr. Maurílio Rodolfo Tenório de Souza, datada de 30/9/2007, a título de comprovação do objeto do Convênio 438/2007. Ainda, anexaram à peça recursal essa declaração, em que o Sr. Maurílio Rodolfo Tenório declara que foi realizado no município de Capoeiras/PE, nos dias 28/9/2007 e 29/9/2007, o evento intitulado Festa do Estudante de 2007, referente ao Convênio MTur/IATEC/Nº 438/2007.

40. Entendo que a declaração do prefeito de Capoeiras/PE, à época dos fatos, atende o comando do art. 31, § 1º, inciso I, da Instrução Normativa STN 1/1997, comprovando a execução física do objeto do Convênio 438/2007 de apoiar o turismo no estado de Pernambuco por meio da implementação do projeto intitulado “Festa do Estudante 2007”, no município de Capoeiras/PE.

41. Em relação aos documentos relativos à execução financeira, os recorrentes anexaram à peça recursal a cópia da Nota Fiscal de Serviços 16, emitida em 13/11/2007 por CRA Promoções e Eventos Ltda. no valor de R\$ 55.000,00, que menciona expressamente o Convênio 438/2007 e faz

referência à prestação de serviços para a realização do evento denominado Festa do Estudante Capoeiras 2007, realizada no município de Capoeiras/PE, no período de 28 a 29 de setembro de 2007, além de conter as assinaturas do presidente e do tesoureiro do Iatec.

42. Anexaram também as cópias dos dois recibos, datados de 13/11/2007, cujo montante alcança o valor da referida nota fiscal e fazem alusão expressamente ao Convênio 438/2007. Além disso, conforme ressaltado pela Serur, o extrato da conta bancária específica registra o crédito de R\$ 55.000,00 previstos para o ajuste, incluindo a contrapartida do convenente, e a compensação de três cheques naquele montante. Ainda, a relação de pagamentos efetuados relaciona os três cheques à nota fiscal de serviços.

43. Entendo que a ausência de comprovantes do pagamento de impostos e de cachês extrapola os termos do art. 28 da Instrução Normativa STN 1/1997 c/c a Cláusula Nona, do Convênio 438/2007, que estabelecem os documentos obrigatórios para a prestação de contas.

44. Considero importante que os recibos de cachês emitidos por bandas contratadas sejam considerados para averiguar eventual sobrepreço entre os valores pagos e aqueles cobrados por bandas similares. Essa matéria está sendo tratada em consulta formulada pelo MTur, sob minha relatoria, ainda não submetida a este Colegiado.

45. No que diz respeito à ausência da documentação relativa ao procedimento licitatório para a contratação da empresa CRA Promoções e Eventos Ltda., alegam os recorrentes que o evento se enquadra em inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, inciso III da Lei 8.666/1993, tendo em vista a impossibilidade de realização de procedimento licitatório. Acrescentam que a forma de contratação de prestação de serviços se fundamentou na carta de exclusividade da empresa CRA Promoções e Eventos Ltda. Em vista disso, concluem que não haveria procedimento licitatório a ser enviado ao MTur.

46. A declaração de exclusividade emitida em 10/7/2007 pelo Sr. Wilamis Andrade Santos, na qualidade de administrador da Banda Calcinha Preta Produções e Edições Musicais Ltda., concede poderes específicos à empresa CRA Promoções e Eventos Ltda. para contratação do show para o dia 28/9/2007 na cidade de Capoeira/PE, e faz alusão ao art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993.

47. A declaração de exclusividade emitida em 10/7/2007 pelo Sr. Carlos Marques Ferreira Junior, na qualidade de representante legal da Banda Bonitões do Forró, concede exclusividade à empresa CRA Promoções e Eventos Ltda. para contratação do show para o dia 29/9/2007, no horário das 02:00h às 04:00h, na cidade de Capoeira/PE.

48. Quanto às cartas de exclusividade para a contratação de artistas, este Tribunal firmou entendimento nos termos do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, **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;

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;

49. No presente caso do Convênio 438/2007, com vigência entre 28/9/2007 e 1º/12/2007, acompanho o entendimento da Serur de que é incabível a exigência de contratos de exclusividade dos

artistas com o empresário contratado, haja vista que o período de vigência do convênio transcorreu anteriormente ao entendimento firmado por este Tribunal nos termos do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário.

50. Entendo, portanto, que o conjunto de documentos anexados à peça recursal, incluindo cópias da Nota Fiscal de Serviços 16, dos dois recibos, da relação de pagamentos efetuados e do Extrato Bancário da Conta Corrente do Convênio 438/2007, atendem o comando do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, c/c a Cláusula Nona do Convênio 438/2007, e permitem certificar o nexo causal da despesa com os recursos federais transferidos pelo MTur.

51. Por essas razões, com vênias à Serur e ao **Parquet**, acolho as argumentações apresentadas pelos recorrentes, extensivas, nos termos do art. 281 do RI/TCU, ao Sr. Pedro Ricardo da Silva, tendo em vista que a documentação acostada à peça recursal comprova as execuções física e a financeira do objeto do Convênio 438/2007 (Siafi 595088), de apoiar o turismo no estado de Pernambuco por meio da implementação do projeto intitulado “Festa do Estudante 2007”, no município de Capoeiras/PE. Observo que, em relação ao Sr. Pedro Ricardo da Silva, a multa aplicada por meio do Acórdão recorrido refere-se tão somente a atos praticados no âmbito do Convênio 438/2007, razão pela qual deve ter sua responsabilidade afastada nesse momento.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de maio de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator