

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial deflagrada pelo Ministério do Turismo – MTur contra o Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, ex-prefeito do Município de Pacajus/CE (gestão 2009-2012), em face de irregularidades na execução do Convênio 1829/2009, que teve por objeto a realização do evento “Réveillon 2009”.

2. A referida avença estipulou recursos no total de R\$ 328.000,00, cabendo à União a importância de R\$ 300.000,00 e ao município o valor de R\$ 28.000,00, sob quota de contrapartida. A verba federal foi efetivamente liberada em 5/3/2010, em duas parcelas, por meio das Ordens Bancárias 2010OB3800366 e 2010OB800367 (peça 1, p. 43) e o pacto teve vigência de 23/12/2009 a 16/5/2010 (peça 1, p. 157).

3. O tomador de contas glosou a integralidade das despesas pagas com recursos transferidos por força do ajuste em questão, em vista de irregularidades na execução física do objeto, imputando a responsabilidade pelo dano ao Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo.

4. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 187-189) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 201).

5. Neste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Tomadas de Contas Especiais – Secex/TCE promoveu a citação do responsável a fim de que recolhesse, com os acréscimos legais, o valor original do débito apurado e/ou apresentasse as alegações de defesa quanto à:

5.1. não comprovação da instalação da infraestrutura do evento e da prestação dos serviços de limpeza e segurança;

5.2. contratação da empresa Mega Eventos e Produções para fornecer os serviços referentes às atrações artísticas, sem a apresentação de cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório, em afronta ao Acórdão 96/2008-TCU-Plenário; e

5.3. 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.

6. A citação se deu por meio do encaminhamento do Ofício 0402/2018-TCU/Secex-TCE, de 12/3/2018 (peça 13), para o endereço pesquisado no Sistema da Receita Federal (peça 12), já o Aviso de Recebimento foi acostado à peça 17. O responsável solicitou dilação do prazo por meio de seu procurador legal constituído (peça 14), a qual foi concedida (peça 16). Entretanto, não encaminhou sua defesa ao TCU nem recolheu o valor do débito, situação que caracteriza a sua revelia e autoriza o prosseguimento do feito, a teor da disposição do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. Em dissonância com a imputação integral do débito pela unidade instrutiva, o MP/TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, compreendeu pelos motivos resumidos a seguir que não há substrato suficiente para glosar integralmente essas despesas (peça 20):

7.1. quanto à ausência de contrato de exclusividade entre intermediador e bandas (subitem 5.2. retro):

7.1.1. em razão do disposto no Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário (Relator Min. Vital do Rêgo) e da sistemática empregada pelo MTur que antecipava a definição das atrações artísticas, o que descaracterizaria, na prática, o instituto da inexigibilidade previsto na Lei de Licitações;

7.1.2. o próprio Plano de Trabalho aprovado já definia previamente os grupos musicais que se apresentariam no evento;

7.1.3. diferentemente do padrão verificado em processos do MTur de mesma natureza, o município de Pacajus/CE realizou pregão presencial para a contratação da empresa responsável pela organização do evento (peça 6, p. 115) que, dentre outras atribuições, deveria servir também de intermediadora das bandas;

7.1.4. não houve declaração de inexigibilidade de licitação, de modo que não se aplicaria a esta TCE qualquer discussão concernente a tal tema, tampouco atribuição de dano em razão dele; e

7.1.5. a questão relativa à exclusividade das bandas não poderia ser objeto do presente caso, visto que não consta qualquer documento que confira esse tipo de vínculo das atrações artísticas junto à empresa vencedora da licitação, justamente porque a sua escolha via pregão prescinde da confirmação dessa relação;

7.2. quanto à ausência de documentos probatórios dos cachês recebidos pelos artistas (subitem 5.3. retro):

7.2.1. o ajuste foi firmado em 23/12/2009, sob a vigência da Portaria MTur 153/2009, de 6/10/2009, entretanto, o termo de convênio não contemplou cláusula constituindo tal obrigação (peça 6, p. 31-48), de modo que se considera não cabível apenas o ex-prefeito em razão dessa ocorrência; e

7.2.2. o evento ocorreu em data anterior à publicação da Portaria MTur 153/2009, de 6/10/2009; tal situação não configuraria quebra donexo causal nem irregularidade que justificasse a aplicação de multa, uma vez que não havia exigência de apresentação dessa informação pelo conveniente à época, quando da prestação de contas.

8. Acerca da irregularidade pela qual o ex-prefeito foi citado, descrita no subitem 5.1. retro, o MP/TCU aponta que houve fiscalização **in loco** atestando a realização do evento conforme previsto no Plano de Trabalho aprovado (peça 6, p. 62-66), em relação a especificações técnicas, cumprimento do projeto e apresentação de bens e serviços contratados (peça 6, p. 64). Entretanto, apesar de o fiscal ter constatado a adequada execução do serviço de infraestrutura, nesse mesmo documento de acompanhamento, houve expressa ressalva quanto aos serviços de limpeza e segurança (peça 6, p. 66).

9. Com base nesses elementos, a representante do **Parquet** especializado opina, no mérito, pela irregularidade das contas do ex-prefeito revel, Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo, com imputação de débito correspondente aos serviços de limpeza e segurança, no valor total de R\$ 12.000,00 (5/3/2010) e sugere a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

10. Diante dos argumentos analisados, o meu entendimento se coaduna com o do MP/TCU, no sentido de não glosar integralmente o débito, pelos motivos expostos a seguir.

11. Diferente da sistemática usual da execução dos convênios firmados entre o MTur e os municípios, o ex-prefeito realizou pregão para a contratação de empresa para a organização do evento e intermediação das bandas, situação fática que não se subsume ao inciso III do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993. Dessa forma, não há fundamento jurídico para exigir declaração de inexigibilidade de licitação, visto que esta não ocorreu, o que descaracteriza a irregularidade e o consequente débito pelo qual o responsável foi citado.

12. Quanto à impugnação das despesas referentes à ausência de documentos probatórios dos cachês recebidos pelos artistas, compreendo pertinente a ponderação trazida pelo **Parquet**, de que, à época do evento, não havia exigência normativa pela Portaria MTur 153/2009 nem pelo Termo de Convênio para a apresentação de elementos de prova dessa natureza quando da prestação de contas ao MTur. Ademais, foi efetuada vistoria **in loco** na qual foi constatada a realização do evento em parcial consonância com o Plano de Trabalho, conforme excerto do Relatório de Supervisão transcrito abaixo (peça 6, p. 65):

“Com relação aos resultados alcançados pelo Conveniente na execução do objeto: foi observado, durante a fiscalização, que de modo geral o evento foi considerado satisfatório. O evento atraiu um número expressivo de participantes, envolvendo a população local e de cidades próximas, mostrando potencialidade turística e, principalmente, cultural para a região, pelas informações colhidas durante o evento.

Com relação aos resultados obtidos pelo servidor nas atividades de verificação ‘in loco’: Os resultados obtidos foram muito bons, foi efetuada a verificação da maioria dos bens e serviços contratados, conforme o plano de aplicação apresentado. Ainda, durante a realização dos **shows**, a organização e os artistas agradeceram o apoio do Ministério do Turismo, sendo obtido como comprovante de parte da execução: fotos do evento, que ora são anexadas.”

13. Esse entendimento coaduna-se à linha jurisprudencial consolidada pelo Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, cujo trecho do Voto é reproduzido adiante:

“12. Ademais, é mister consignar o entendimento majoritário no âmbito desta Corte no sentido de que a não apresentação de cópia do contrato de exclusividade firmado entre o artista e o seu empresário não é motivo suficiente, por si só, para caracterizar a ocorrência de dano aos cofres públicos. A corroborar tal assertiva, destaco o voto condutor do Acórdão 689/2017-TCU-1ª Câmara, o qual sustenta que a imputação de débito só é cabível ‘quando não é possível atestar o pagamento para a empresa contratada pelo conveniente ou quando há indícios de inexecução do evento objeto do convênio’. Nesse mesmo sentido, foram prolatados os Acórdãos 4.935/2016, 5.543/2016, 5.871/2016 e 6.533/2016, todos da 1ª Câmara.”

14. Conforme trecho transcrito, o fiscal do MTur aponta que foi atestada “a maioria dos bens e serviços contratados”. Nessa toada, considero cabível exclusivamente a imputação de débito referente aos serviços de limpeza e segurança, visto que foram apontadas as ressalvas a seguir transcritas (peça 6, p. 66):

“A equipe de segurança que trabalhava no evento era [formada por] vigilantes Municipais de Pacajus e guarda civil[,] não foi presenciado outro tipo de segurança no local do evento. Portanto[,] conclui-se que não foi realizada a contratação deste item do plano de trabalho. Não foi presenciado no local o serviço de limpeza.”

15. Firmadas essas balizas, estando bem delimitadas as ocorrências e a responsabilidade daquele que foi arrolado neste feito, entendo que as contas do Sr. Pedro José Philomeno Gomes Figueiredo devem ser julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito quantificado, no montante de R\$ 12.000,00, aplicando-se a multa proporcional ao dano prevista no **caput** do art. 57 da Lei 8.443/1992.

16. Esclareço que há plena possibilidade de apenação do ex-prefeito com multa. Acerca do tema, rememoro que o Plenário desta Corte fixou o entendimento de que o Tribunal está subordinado ao prazo decenal de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir do fato gerador, e de que o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil (Acórdão 1.441/2016 – Plenário, relator min. Benjamin Zymler; redator min. Walton Alencar Rodrigues).

17. Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para a apresentação da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU (v.g.: Acórdão 5.130/2017 – 1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 2.278/2019 – 1ª Câmara, rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti; Acórdão 10.145/2017 – 2ª Câmara, de minha relatoria; Acórdão 3.749/2018 – 2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes). Nesse sentido, eis excerto do voto condutor do mencionado Acórdão 2.278/2019 – 1ª Câmara:

“11. No que se refere à prescrição da pretensão punitiva, também acolho a proposta do **Parquet** especial, no sentido de que a data limite para entrega da prestação de contas final deve determinar, no presente caso, o marco inicial da contagem do referido prazo.

12. Tal entendimento vem sendo firmado nesta Corte, a partir de raciocínio constante do Acórdão 5.130/2017 – TCU – 1ª Câmara, relatado pelo e. Ministro Bruno Dantas, que examinou caso de não atingimento dos objetivos do convênio, **in verbis**:

“22. Ademais, tem-se que o **dies a quo do prazo prescricional deve observar a actio nata**, isto é, iniciar-se quando o interessado tem possibilidade de conhecer o prejuízo causado, entendendo-se como interessado o Estado, na condição de titular do direito punitivo, do qual o Tribunal funciona apenas como um agente executor.

23. Considerando que a irregularidade motivadora do julgamento das contas, da imputação em débito e da cominação de multa diz respeito não à aplicação dos recursos financeiros em si, mas ao não atingimento dos objetivos do convênio, entendo que a data da ocorrência

para fins de contagem do início do lapso prescricional corresponde **ao fim do prazo para prestação de contas do convênio, momento em que se conclui o ajuste em sua última etapa**, e quando o estado deve começar a agir para defender seus interesses, se for o caso. Nessa linha, cito os Acórdãos 2.415/2017 1ª Câmara e 1.628/2017-2ª Câmara'. (g.n.)

13. Entendo que este raciocínio também deve ser aplicado diante da não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos, assim como consignado no Acórdão 3.749/2018-2ª Câmara. Em ambos os casos, ausência de comprovação ou não atingimento dos objetivos do convênio, face à sistemática de tais avenças, o Estado somente tem a possibilidade de conhecer o prejuízo a partir da data-limite para a entrega da prestação de contas final ou a de sua apresentação antecipada.

14. A meu ver, somente a partir deste marco poderia ser aferida a inércia do Estado quanto à defesa de seus interesses. Raciocínio semelhante foi adotado no Acórdão 2.154/2018-Plenário. Embora examinando objeto diverso, o Plenário desta Casa considerou o brocardo latino **contra non valentem agere nulla currit praescriptio** e esposou entendimento de que o marco temporal inicial, **dies a quo**, da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva desta Corte de Contas deveria levar em consideração a possibilidade de atuação punitiva por parte do Estado.

15. Assim sendo, no presente caso, a autorização da citação ocorreu em 11/12/2017 (peça 33), sendo que o prazo para apresentação de contas final era de até sessenta dias após o término da vigência do ajuste, finalizada em 29/12/2009 (peça 6; peça 2, p. 49, 53, 55 e 57), dando azo à aplicação da multa do art. 57 da Lei Orgânica.”

18. Nestes autos, o ato de ordenação da citação se deu em 8/3/2018 (peça 11) e a apresentação da prestação de contas, em 05/05/2010 (peça 1, p. 51). Tomando-se essa data como marco inicial para a contagem do prazo prescricional, com base nos precedentes retromencionados e observados os termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário – o qual uniformizou a jurisprudência do TCU acerca da questão prescricional, e fixou o entendimento de que se aplica o prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, segundo o art. 189 do Código Civil – verifica-se a não incidência da prescrição da pena pecuniária no presente caso, podendo o Tribunal aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao responsável arrolado nestes autos.

19. Cumpre ainda autorizar o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, e a cobrança judicial das dívidas, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 8 de setembro de 2020.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator