

TC 010.925/2015-5

Tipo: tomada de contas especial (recursos de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo e Entidades/Órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais

Recorrentes: Marta Feitosa Lima Rodrigues (CPF 232.407.093-68); Tania Maria da Silva Penha (CPF 253.628.101-97); Aliança Comunicação e Cultura Ltda. (CNPJ 10.841.500/0001-00); e Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva (CPF 864.226.004-10)

Interessado em sustentação oral: não há

Advogado: Napoleão Manoel Filho, OAB/PE 20.238, procuração: peças 174 e 181

Sumário: Tomada de contas especial. Ministério do Turismo. Convênio Siconv 702976/2009. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Fraude à cotação de preços. Fragilidades de análise técnica do órgão concedente. Contas Irregulares. Débito. Multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Declaração de inidoneidade. Recursos de reconsideração. Mera petição. Conhecimento e provimento dos recursos de reconsideração.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, na condição de Coordenadora-Geral de Convênios do Ministério do Turismo (MTur), e Tania Maria da Silva Penha, na condição de Assessora da Coordenação do MTur; e pela empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, este na condição de Sócio Administrador e representante daquela entidade (peças 172, 173, 182 e 199-200); contra o Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

- 9.1. considerar revel Talita Costa Pires, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;
- 9.2. rejeitar as alegações de defesa de Deivson Oliveira Vidal, que aproveitaram ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda.;
- 9.3. rejeitar as razões de justificativa de Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha, Alto Impacto Entretenimento Ltda., Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva, Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. e Flavio Roberto Paschoal Perruci;
- 9.4. acolher as razões de justificativa de Manoelina Pereira Medrado, André Marques de Oliveira Rosa, Duncan Frank Semple e Walber Henrique Chagas Martins;
- 9.5. julgar irregulares as contas de Deivson Oliveira Vidal, do Instituto Mundial de Desenvolvimento,

da Cidadania e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, e condená-los solidariamente ao pagamento de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados desde 6/4/2009, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito ao Tesouro Nacional;

9.6. aplicar a Deivson Oliveira Vidal, ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania e à Aliança Comunicação e Cultura Ltda. a multa individual de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, 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 respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar a Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha a multa individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, 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 respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. declarar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., da Alto Impacto Entretenimento Ltda. e da Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal;

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.10. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Minas Gerais e em Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.11. anexar cópia desta deliberação ao TC 002.773/2015-5 para subsídio à instrução, em vista da conexão entre as matérias.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo MTur, em desfavor do Sr. Deivson Oliveira Vidal (CPF 013.599.046-70), na condição de Presidente do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC); em virtude da impugnação integral das despesas (por motivo de irregularidades na execução física e financeira) do Convênio Siconv 702976/2009, cujo objeto era incentivar o turismo em Pernambuco por meio do projeto “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, a realizar-se em 12/2/2009 (peça 1, p. 81, e 261-269).

2.1. A partir do exame da fase externa desta TCE (peças 29-30), realizou-se a citação solidária do Sr. Deivson Oliveira Vidal, do IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07) e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda. (CNPJ 10.841.500/0001-00); bem como a audiência desses, das empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. - EPP (CNPJ 03.970.827/0001-16) e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. - ME, e dos Srs. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva (CPF 830.412.734-20), Flavio Roberto Paschoal Perruci (CPF 179.777.704-15), Walber Henrique Chagas Martins (CPF 017.456.881-96), Duncan Frank Semple (CPF 329.743.531-34), e André Marques de Oliveira Rosa (CPF 810.115.391-87), e das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires (CPF 001.187.001-03), Tania Maria da Silva Penha, e Manoelina Pereira Medrado (CPF 813.428.531-72); em virtude das seguintes irregularidades (peças 47-60, 62-64 e 111):

a) **irregularidade 1 (citação):** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por conta do Convênio 702976/2009, firmado em 10/2/2009 para incentivar o turismo em Pernambuco por meio do projeto “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, associada às seguintes

ocorrências:

a.1) não comprovação da execução de item porque as imagens apresentadas não são suficientes para observar cada um dos materiais (*stands*, sistema de iluminação, aparelhos de TV, computadores etc.) descritos, mas não apreçados individualmente no plano de trabalho;

a.2) não detalhamento do nome completo de cada hóspede, sua condição de participante no evento, número da carteira de identidade e CPF, nem do seu endereço residencial completo;

a.3) ausência de nota fiscal emitida pelo hotel contendo os valores das diárias e as datas de *check in* e *check out* dos hóspedes;

a.4) ausência de previsão de atividade econômica da Aliança Comunicação e Cultura Ltda. compatível com a execução dos serviços acima descritos;

a.5) ausência de recibo emitido pelo profissional com o nome completo, o número do CPF, o valor pago, discriminação detalhada dos serviços prestados, identificados como “VT”, e período de execução;

a.6) não comprovação da divulgação televisiva e radiofônica do evento porque os comprovantes de exibição apresentados não têm dados suficientes para verificação das inserções, valores, atesto devidamente identificados das emissoras, e "de acordo" do conveniente;

a.7) apresentação de comprovantes de exibição com datas anteriores à celebração do convênio em 10/2/2009;

a.8) ausência de documentos comprobatórios dos seguintes itens:

a.8.1) locação de cem peças para exposição do artesanato de Pernambuco nos stands montados na exposição;

a.8.2) montagem e desmontagem de uma feira típica composta por cinco quiosques medindo 2m x 1,20m, para exposição e degustação da culinária de Pernambuco, com preço unitário de R\$ 3.568,00;

a.8.3) levantamento fotográfico da exposição, incluindo fotos do fotógrafo no Rio de Janeiro/RJ, com tratamento de cinquenta imagens;

a.8.4) contratação de promotoras treinadas para interagir com o público presente;

a.8.5) contratação de trinta seguranças exclusivamente para a exposição;

a.8.6) produção executiva e coordenação geral de produção;

a.8.7) curadoria da exposição;

a.8.8) locação de automóveis de modelo popular que apoiariam a exposição e o traslado dos técnicos na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 10/2/2009 e 12/2/2009, com o percurso aeroporto/hotel/exposição e exposição/hotel/aeroporto;

a.8.9) contratação de técnicos que visitaram a cidade do Rio de Janeiro;

a.8.10) passagens aéreas no trecho Recife/Rio de Janeiro/Recife para uma visita técnica à cidade do Rio de Janeiro/RJ, de 10 a 12/2/2009, compostas por uma equipe de dez profissionais especializados, com duração de três dias;

a.8.11) ausência das declarações do conveniente atestando a realização do evento e a gratuidade ou não do evento, a existência de patrocinadores para o evento, e a eventual existência de outros convênios com órgãos públicos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, para apoio ao evento objeto do presente convênio;

a.8.12) ausência de declaração de autoridade local (que não seja o conveniente) atestando a

realização do evento;

a.8.13) inclusão de item na prestação de contas referente à despesa realizada anteriormente à celebração do convênio;

a.8.14) ausência de atesto sobre o recebimento dos serviços executados e pagos, configurando pagamento sem prévia liquidação;

a.8.15) ausência da devolução da contrapartida, avençada em R\$ 76.000,00, cuja utilização não foi comprovada;

a.8.16) ausência parcial de extratos da conta bancária específica do convênio;

a.9) responsáveis: Deivson Oliveira Vidal, IMDC e Aliança Comunicação e Cultura Ltda.;

b) **irregularidade 2 (audiência)**: organização de cotação de preços pagos com recursos federais (Convênio 702976/2009, do Ministério do Turismo) pelo IMDC em 2009, viciada com indícios de conluio por haver vínculo entre os supostos competidores e consequente simulação de competição;

b.1) responsáveis: Deivson Oliveira Vidal e IMDC;

c) **irregularidade 3 (audiência)**: apresentação de proposta na cotação de preços pagos com recursos federais (Convênio 702976/2009, do Ministério do Turismo) pelo IMDC em 2009, viciada com indícios de conluio por haver vínculo entre os supostos competidores e consequente simulação de competição;

c.1) responsáveis: Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Luiz Antonio Gomes Vieira Da Silva, Alto Impacto Entretenimento Ltda. – EPP, Flavio Roberto Paschoal Perruci, e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. - ME;

d) **irregularidade 4 (audiência)**: ausência de registro dos contratos celebrados e dos documentos relativos às respectivas cotações prévias de preços, ou das razões que justificaram as suas desnecessidades, no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv);

d.1) responsável: Deivson Oliveira Vidal;

e) **irregularidade 5 (audiência)**: intempestividade na última prestação de contas, aprazada para 27/7/2009, e atrasada para 25/8/2009;

e.1) responsável: Deivson Oliveira Vidal;

f) **irregularidade 6 (audiência)**: ausência parcial de extratos da conta bancária específica do convênio;

f.1) responsável: Deivson Oliveira Vidal;

g) **irregularidades 7 (audiência)**: fragilidades de análise técnica alusiva às seguintes ocorrências:

g.1) descumprimento de recomendações sobre formalização de convênio que a Consultoria Jurídica do MTur apresentou por meio do Parecer/CONJUR/MTur/nº 055/2009, para que houvesse:

g.1.1) caracterização dos interesses recíprocos pelo proponente;

g.1.2) caracterização da relação do objeto proposto com as atividades do proponente;

g.1.3) verificação da capacidade operacional do proponente para executar o projeto proposto para convênio;

g.1.4) manifestação expressa no Siconv, ou nos autos do processo, da respectiva autoridade da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo aprovando o Plano de Trabalho, que deve ter a justificativa para a celebração do instrumento, a descrição das ações e metas a serem executadas pelos convenientes, bem como todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou

ação prevista, e a manifestação técnica;

g.1.5) exigência ao proponente de declaração de que seus dirigentes, bem assim seus respectivos companheiros, cônjuges e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau, não se enquadram nas situações dispostas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 6º, inc. II, alíneas "a" e "b"; e

g.1.6) três declarações de funcionamento regular nos últimos três anos, emitidas no exercício de 2008 por três autoridades locais;

g.2) responsáveis: Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires e Tania Maria da Silva Penha;

h) **irregularidade 8 (audiência)**: aprovação do Parecer/CONJUR/MTur/nº 055/2009 com fragilidades de análise caracterizadas porque, embora tenha corretamente recomendado correções das ilegalidades que apontou, o referido parecer não vislumbrou impedimento legal ao prosseguimento do convênio, nem propôs retorno do processo à sua análise para confirmar se suas recomendações foram plenamente implementadas, contrariando o princípio da eficiência;

h.1) responsável: Manoelina Pereira Medrado;

i) **irregularidade 9 (audiência)**: aprovação indevida da prestação de contas do convênio mediante Nota técnica de reanálise 772/2010, contrariando o dever de rejeitar contas irregulares (Decreto 6.170/2007, art. 10, § 10, inc. III) por insuficiência dos comprovantes de despesas, por alcance de no máximo 12,5% do público conveniado, e por dificuldades de comprovação de liame entre recursos gastos e serviços comprovados, inclusive sobre passagens e hospedagens;

i.1) responsável: Walber Henrique Chagas Martins;

j) **irregularidade 10 (audiência)**: homologação, em 30/9/2010, da Nota técnica de reanálise 772/2010, que deu aprovação indevida a prestação de contas do convênio, contrariando o dever de rejeitar contas irregulares (Decreto 6.170/2007, art. 10, § 10, inc. III) por insuficiência dos comprovantes de despesas, por alcance de no máximo 12,5% do público conveniado, e por dificuldades de comprovação de liame entre recursos gastos e serviços comprovados, inclusive sobre passagens e hospedagens; e

j.1) responsável: Duncan Frank Semple.

2.2. Em face da revelia do IMDC e da Sra. Talita Costa Pires, a rejeição parcial das alegações de defesa e a rejeição das razões de justificativa; não configurada a boa-fé dos responsáveis; o auditor propôs, dentre outras medidas (peça 133): (i) julgar irregulares as contas do Sr. Deivson Oliveira Vidal, do IMDC, com a condenação em débito (R\$ 272.000,00) e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992; (ii) julgar irregulares as contas do IMDC, das empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. - ME, dos Srs. Deivson Oliveira Vidal, Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva, Flavio Roberto Paschoal Perruci, André Marques de Oliveira Rosa, Walber Henrique Chagas Martins, e Duncan Frank Semple, e das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires, Tania Maria da Silva Penha, e Manoelina Pereira Medrado; com a aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992; e (iii) declarar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade para participarem, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal dos Srs. Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva e Flavio Roberto Paschoal Perruci, e das empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. - EPP e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. - ME.

2.3. O posicionamento do auditor contou com a concordância parcial da unidade técnica (peças 134-135), tendo essa alvitado, dentre outros encaminhamentos: (i) julgar irregulares as contas do Sr. Deivson Oliveira Vidal, do IMDC, com a condenação em débito (R\$ 9.940,92) e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992; e (ii) aplicar ao Srs. Walber Henrique Chagas Martins e Duncan Frank

Semple, e às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires e Tania Maria da Silva Penha, a sanção capitaneada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

2.4. Posteriormente, o MPTCU, em seu parecer à peça 138, concordou parcialmente com a proposta da unidade técnica, tendo o *parquet* especial assim se manifestado, essencialmente: (i) em caráter preliminar, realizar as citações do IMDC e do Sr. Deivson Oliveira Vidal, em razão da irregularidade referente ao montante de recursos cuja aplicação não restou comprovada, correspondentes aos cheques emitidos sem a devida identificação dos beneficiários (peça 24, p. 6-23), consoante identificado no parecer do diretor da Secex-RJ (peça 134, p. 1-2); (ii) em sede preliminar, realizar a audiência do Sr. Deivson Oliveira Vidal, em razão da subcontratação integral da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., que, de fato, executou o convênio inquinado, atuando o IMDC como intermediário entre a Administração Pública e a empresa que efetivamente executou o ajuste; (iii) em sede de julgamento antecipado parcial de mérito, considerar revel a Sra. Talita Costa Pires, rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Marta e Feitosa Lima Rodrigues e Tânia Maria da Silva Penha, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; (iv) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Walber Henrique Chagas Martins, Duncan Frank Semple, André Marques de Oliveira Rosa e pela Sra. Manoelina Pereira Medrado; e (v) em sede de julgamento antecipado parcial de mérito, excluir da relação processual as empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Alto Impacto Entretenimento Ltda. – EPP, e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. - ME; bem como os Srs. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, Luiz Antonio Gomes Vieira da Silva e Flávio Roberto Paschoal Perruci.

2.5. Dissentindo dos posicionamentos da unidade técnica e do MPTCU, ante as razões expostas pelo Relator, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, deliberou, dentre outros comandos, por: (i) julgar irregulares as contas do Sr. Deivson Oliveira Vidal, do IMDC, e da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., com a condenação em débito pelo valor integral repassado e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992; (ii) aplicar às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Talita Costa Pires e Tania Maria da Silva multa com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e (iii) declarar, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade do IMDC, da Aliança Comunicação e Cultura Ltda., da Alto Impacto Entretenimento Ltda. e da Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda. para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

2.6. Irresignados, a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva, e as Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha interpuseram recursos de reconsideração (peças 172, 173, 182 e 199-200); contra o Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário (peça 142), espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 176-178), acolhidos por despacho do Relator, Ministro Vital do Rêgo, que conheceu dos recursos interpostos por Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha, sem efeito suspensivo no que tange à esta e com efeito suspensivo dos itens 9.3, 9.7 e 9.9 do Acórdão 1.897/2019-TCU-Plenário em relação àquela (peça 180).

3.1. Outrossim, reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 196-198), acolhido por despacho Relator, Ministro Vital do Rêgo, que recebeu o expediente apresentado pelo Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva como mera petição - negando recebimento do pleito (não cabe recurso de reconsideração contra decisão que rejeita razões de justificativa), e conheceu do recurso interposto pela empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., com a atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.5, 9.6, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.897/2019-TCU-Plenário, estendendo-os para os demais devedores solidários (peça 208).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

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

a) preliminares:

a.1) prescrição do dano ao erário;

a.2) tempestividade na apresentação do recurso da Sra. Tania Maria da Silva Penha;

a.3) cerceamento de defesa;

b) mérito:

b.1) regularidade da execução física e financeira do convênio;

b.2) ausência de conluio na cotação de preços;

b.3) ilegitimidade passiva dos recorrentes;

b.4) ocorrência de boa-fé;

b.5) ausência de má-fé;

b.6) desproporcionalidade das sanções aplicadas à contratada; e

b.7) hipossuficiência da Sra. Tania Maria da Silva Penha.

4.2. Registra-se que o presente exame atentará para a questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos arts. 22 e 28 da novel legislação.

Preliminares

5. Prescrição do dano ao erário

5.1. Ainda que os recorrentes não tenham pugnado, no âmbito dos presentes recursos, acerca da temática “prescrição da pretensão punitiva”, tem-se que essa deve ser examinada nestes autos por se tratar de questão de ordem pública.

5.2. A prescrição do dano ao erário assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Secretaria de Recursos (Serur) nos autos do TC 027.624/2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 226) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade

de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil (Lei 10.406/2002), a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do TCU deve observar o regime da Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 encontra-se embargado, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente; e

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

5.3. As manifestações da Serur juntadas à peça 226 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

5.4. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38 do RE 636.886), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

5.5. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

5.6. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

5.7. Quanto à **análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário**, a prescrição da pretensão punitiva e do débito subordinam-se ao prazo geral de dez anos (art. 205 da Lei 10.406/2002 - Código Civil), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. A presente TCE refere-se, basicamente, a três grupos de irregularidades: (i) fragilidades na análise técnica da concedente (fase de celebração do

convênio); (ii) fraude à cotação de preços (fase de execução do convênio); e (iii) não comprovação da boa e regular aplicação de recursos (prazo de vigência: 10/2/2009 a 27/7/2009 / prazo de prestação de contas: 26/8/2009 - peças 1, p. 81-115, 119; e 19, p. 37-55 e 62). Todas elas ocorreram ao longo de 2009, devendo-se salientar que a conveniente prestou contas em 25/8/2009 (peças 1, p. 43-47 e 127-128; 15, p. 4-101; e 16, p. 1-98).

5.8. O ato ordenatório das citações e audiências que interrompe a fruição do prazo data de 19/5/2016 (peça 30). Logo, não se verifica a incidência do prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil entre a data do conhecimento da irregularidade pela Administração, nem entre o ato ordenatório e o acórdão condenatório (Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019). Portanto, não há que se cogitar da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória sob a égide do paradigmático Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

5.9. No que concerne à **análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999**, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

a.1) no regime da Lei 9.873/1999, a prescrição do ressarcimento, no caso de convênios e instrumentos congêneres, só começa a fluir do momento em que forem prestadas as contas (ou a partir da data da primeira medida de apuração dos fatos), como enfatizado pelo STF no voto do Ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do Ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886, já que a omissão no dever de prestar contas é conduta omissiva e, como tal, permanente por excelência;

a.2) considerando que, no presente caso, a prestação de contas ocorreu em 25/8/2009, o prazo prescricional começou a fluir a partir de 26/8/2009;

b) Prazo:

b.1) a Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”;

c) interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos, sendo que no regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Tal diploma legal prevê como causas interruptivas: I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível; IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. Os exemplos típicos, no caso em exame, são: (i) exames da prestação de contas no âmbito do Mtur; (ii) relatório da CGU; (iii) representação no âmbito do TCU; e (iii) exame da TCE nesta Corte de Contas. Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida:

c.1) em dezembro de 2011, período de apuração dos fatos pela CGU, por meio do Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 (peça 26);

c.2) em 20/11/2012, data do Acórdão 8648/2012-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, autorizando diligência no âmbito do TC 009.143/2012-2 (representação acerca de possíveis irregularidades descritas no Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31);

c.3) em 12/9/2013, data da Portaria/MTur 232, de 12/9/2013, que instituiu grupo de trabalho para concluir as análises técnica e financeira dos convênios 596053, 623751, 702246, 700990, 638459, 702395, 702555, 702558, 702976 e 742228, firmados entre o Ministério do Turismo e o IMDC (peça 18, p. 43);

c.4) em 17/9/2013, data do Acórdão 6282/2013-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, *decisum* de mérito proferido no âmbito do TC 009.143/2012-2 (representação acerca de

possíveis irregularidades descritas no Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31);

c.5) em 19/9/2013, data da Nota Técnica de Análise 003/2013/GT, pela reprovação da execução física (peça 1, p. 203-215; e 18, p. 35);

c.6) em 24/9/2013, data da Nota Técnica de Análise Financeira 008/2013/GT, de 24/9/2013, pela reprovação da prestação de contas (peças 1, p. 217-223; e 18, p. 45-48);

c.7) em 26/9/2013, data da notificação acerca da reprovação, de 26/9/2013 (peças 1, p. 225-229; e 18, p. 53-56);

c.8) em 15/10/2013, data da resposta à notificação acerca da reprovação, de 15/10/2013 (peças 1, p. 231-233; e 18, p. 57-58);

c.9) em 13/8/2014, data do Relatório de Tomada de Contas Especial 347/2014 (peça 1, p. 261-269);

c.10) em 21/1/2015, data do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 293);

c.11) em 27/3/2015, data do Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 299);

c.12) em 21/7/2015, data da instrução preliminar de diligência (peças 4-5);

c.13) em 19/5/2016, data da instrução de citação e audiência (peças 29-30);

c.14) em 30/11/2017, data da instrução de mérito (peças 134-135); e

c.15) em 18/4/2018, data do Parecer do MPTCU (peça 138).

d) interrupções pela citação dos responsáveis, sendo que a prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção em 13/6/2016 (data da ciência mais favorável aos recorrentes) - peças 66, 70, 74 e 86;

e) interrupção pela decisão condenatória recorrível (art. 2º, inciso III, da Lei 9.873/1999), sendo que para esse fundamento, houve a interrupção em 14/8/2019, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 142). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso;

f) da prescrição intercorrente:

f.1) nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”;

f.2) note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos;

f.3) trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese;

f.4) a extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”;

f.5) em muitas situações, o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as

peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos;

f.6) assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento; e

f.7) especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

5.10. Diante da análise da questão prescricional procedida nos itens 5.2 a 5.9 deste exame, conclui-se que **não ocorreu prescrição do dano ao erário** tanto com base no regime do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário como na Lei 9.873/1999.

5.11. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, 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.

6. Tempestividade na apresentação do recurso da Sra. Tania Maria da Silva Penha

6.1. A recorrente argumenta que o recurso de reconsideração por ela interposto (peça 173 e 199-200) deveria ser considerado tempestivo, em que pese o recebimento pelo sistema protocolo em 25/10/2019; uma vez que essa teria sido notificada em 8/11/2019, após período de férias (22/10/2019 a 3/11/2019) - peças 173, p. 1-2; 199, p. 1-2 e 5-8; e 200, p. 1-2 e 5-8.

Análise:

6.2. Inicialmente, quanto ao advento de férias como causa de atraso na interposição de recurso, tem-se que tal alegação não socorre à recorrente, porquanto o documento trazido aos autos às peças 199, p. 8; e 200, p. 8 não se presta a evidenciar o gozo de férias da recorrente no período de 22/10/2019 a 3/11/2019, tampouco existem elementos probatórios a indicar a aventada data de notificação da Sra. Tania Maria da Silva Penha (8/11/2019).

6.3. No que concerne ao regramento acerca da interposição de recurso de reconsideração no âmbito do TCU, cumpre ressaltar que o art. 32, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU, preveem a possibilidade de o recurso de reconsideração intempestivo ser conhecido sem efeito suspensivo - fato ocorrido em relação à apelante (peças 176-178 e 180).

6.4. Por último, cumpre mencionar que, nesta fase processual, na qual se analisa o mérito do apelo, a questão da tempestividade perdeu seu relevo. Além disso, já foi objeto de análise pelo Serviço de Admissibilidade Recursal (peças 176-178), que se manifestou pela negativa da atribuição desse efeito a este recurso de reconsideração e contou com a ratificação do Ministro-Relator (peça 180).

6.5. Dessa forma, deve-se **rejeitar** a tese da apelante.

7. Cerceamento de defesa

7.1. A empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva argumentam que a decisão ora combatida teria se baseado em elementos outros que não o da presente TCE, o que teria ensejado mácula aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal (peça 182, p. 2-3).

Análise:

7.2. **Refuta-se**, de plano, a tese defendida pela recorrente. Com efeito, esta Corte de Contas

orienta-se não pelo princípio da verdade formal do direito processual civil, mas sim pelo princípio da verdade real, preceito interpretativo que entende não haver conflito entre as partes. Nesse sentido, cabe trazer à cola trecho do voto condutor do Acórdão 3251/2012-TCU-Plenário, rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES, *in verbis*:

Além disso, o direito processual civil é regido pelo princípio da verdade formal, em que o juiz se limita a julgar com base nas provas carreadas aos autos pelas partes. A coisa julgada é resultado de contencioso e sua eventual modificação, via ação rescisória, constitui prejuízo à parte que já possuía direito consolidado.

Nos processos do TCU – regidos pelo princípio da verdade material – não há lide propriamente dita. A apreciação de documentos, posteriormente a acórdão definitivo, não traz qualquer prejuízo, porque simplesmente não há parte contrária. Procura-se, apenas, estabelecer a verdade dos fatos, no intuito de apurar a regularidade, ou não, da conduta dos gestores. (Grifou-se).

7.3. Demais disso, tem-se que a mera menção a outros processos similares à presente TCE, a título de contextualização fática, não significa necessariamente que tenha ocorrido cerceamento de defesa no âmbito deste processo, porquanto a condenação em débito e a apenação de multa à recorrente decorreram de irregularidades havidas no Convênio Siconv 702976/2009 (tratado neste processo) e que foram objeto de audiência e citação.

Mérito

8. Regularidade da execução física e financeira do evento

8.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha, a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva trazem a tese de que o evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro” teria sido plenamente executado, tendo eles aduzido as seguintes alegações (peças 173, p. 6 e 15-27; 182, p. 6-8 e 13; 199, p. 2-3; e 200, p. 2-3); e

a) o evento teria sido realizado conforme o plano de trabalho (peças 173, p. 6 e 15-27; 182, p. 6-8 e 13; 199, p. 2-3; e 200, p. 2-3); e

b) a prestação de contas teria sido aprovada pelo MTur em 30/9/2010 (peças 173, p. 6; 199, p. 3; e 200, p. 4);

c) teria havido a comprovação da boa e regular aplicação da maior parte dos recursos, havendo pronunciamentos técnicos nesse sentido (peça 182, p. 3, 5 e 8);

e) a antecipação das despesas do evento teria sido necessária em virtude da demora na aprovação da proposta, situação que seria sistêmica no âmbito do MTur (peça 182, p. 4-5);

f) o fato de as despesas terem sido antecipadas não configuram, por si só, a inutilidade do uso dos recursos públicos repassados ao evento (peça 182, p. 5);

g) não haveria despesas comuns entre os Convênios Siconv 702555/2008, 702976/2009 e 702246/2008, devendo-se ressaltar que esses formaram o Projeto “PE no Carnaval” (peça 182, p. 6-8); e

h) nada impediria que uma nota fiscal apresentada pela contratada pudesse englobar serviços de mais de um ajuste, desde que essa fosse comum entre os convênios (peça 182, p. 7);

Análise:

8.2. De plano, refuta-se a alegação de que a prestação de contas teria sido aprovada. Ora, em um primeiro momento (2010), a prestação de contas do Convênio Siconv 702976/2009 foi aprovada, todavia essas foram reanalisadas e reprovadas em 2013, conforme notas técnicas constantes à peça 1, p. 203-223; e 18, p. 35-41 e 45-48.

8.3. Quanto ao argumento de que teria havido a comprovação da boa e regular aplicação da maior

parte dos recursos, havendo pronunciamentos técnicos nesse sentido; deve-se ressaltar os pareceres exarados pela unidade técnica e pelo MPTCU possuem caráter opinativo, não detendo elas 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.

8.4. 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).

8.5. 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).

8.6. Em relação ao argumento de que o evento teria sido realizado conforme o plano de trabalho, tem-se que esse não merece prosperar. Ora, o plano de trabalho (peça 1, p. 15-23) não foi plenamente cumprido, tendo restado pendente de cumprimento as metas 2, 3, 4, 5, 10 e 11, materializadas nas seguintes ocorrências atinentes a insuficiência de documentos comprobatórios a elidir as irregularidades objeto de citação:

a) montagem e desmontagem da exposição, entre os dias 10/02 e 12/02/09, incluindo cada um dos seguintes itens: 10 *stands* de 4m x 2m, cada, iluminação *spot light* 100 Watts, locação de oito aparelhos de TV LCD 42", oito computadores Pentium 4, quarenta painéis fotográficos coloridos medindo 2m x 1m, cada, dez carpetes especiais medindo 4m x 2m cada, transporte e seguro de 200 peças; e

b) locação de cem peças para exposição do artesanato de Pernambuco nos *stands* montados na exposição; e

c) montagem e desmontagem de uma feira típica composta por cinco quiosques medindo 2m x 1,20m, para exposição e degustação da culinária de Pernambuco, com preço unitário de R\$ 3.568,00;

d) documentos a evidenciar o levantamento fotográfico da exposição, incluindo *clicks* do fotógrafo no Rio de Janeiro/RJ, com tratamento de cinquenta imagens;

e) contratação de oito promotoras treinadas para interagir com o público presente; e

f) contratação de trinta seguranças exclusivos para a exposição.

8.7. Quanto às ocorrências listadas no item precedente, verifica-se que as notas fiscais apresentadas possuem natureza genérica, insuficientes para demonstrar o cumprimento das mencionadas metas do plano de trabalho, conforme sintetizado abaixo:

Tabela 1 - Análise das ocorrências - execução física

Ocorrência objeto de citação	Observações
Montagem e desmontagem da exposição, entre os dias 10/02 e 12/02/09, incluindo cada um dos seguintes itens: 10 stands de 4m x 2m, cada, iluminação spot light 100 Watts, locação de oito aparelhos de TV LCD 42", oito computadores Pentium 4, quarenta painéis fotográficos coloridos medindo 2m x 1m, cada, dez carpetes especiais medindo 4m x 2m cada, transporte e seguro de 200 peças.	Nota fiscal no valor de R\$ 179.340,00 (peças 15, p. 54; e 17, p. 55), de natureza genérica, sem apontar cada um dos itens contidos na prestação do serviço. Não há fotografias suficientes nos autos que demonstrem detalhadamente, para cada item, a montagem e desmontagem de exposição.
Locação de cem peças para exposição do artesanato de Pernambuco nos <i>stands</i> montados na exposição.	Nota fiscal no valor de R\$ 9.100,00 (peças 15, p. 80; 17, p. 36), de natureza genérica, sem apontar as peças

	alugadas e os custos de cada uma delas. Não há nos autos elementos suficientes a demonstrar a utilização das cem peças na exposição.
Montagem e desmontagem de uma feira típica composta por cinco quiosques medindo 2m x 1,20m, para exposição e degustação da culinária de Pernambuco, com preço unitário de R\$ 3.568,00.	Nota fiscal no valor de R\$ 16.250,00 (peças 15, p. 75; e 17, p. 79), de natureza genérica, não especificando custos por quiosques, e custos com os alimentos. Não há fotografias suficientes nos autos a evidenciar a execução da montagem e desmontagem.
Documentos a evidenciar o levantamento fotográfico da exposição, incluindo <i>clicks</i> do fotógrafo no Rio de Janeiro/RJ, com tratamento de cinquenta imagens.	Nota fiscal no valor de R\$ 17.200,00 (peças 15, p. 57; e 17, p. 59) e recibo no valor de R\$ 15.650,00 (peças 97, p. 47; e 117, p. 10), de natureza genérica, não havendo nos autos fotografias que demonstrem detalhadamente a execução do serviço (tratamento de imagens e <i>clicks</i> do fotógrafo contratado).
Contratação de oito promotoras treinadas para interagir com o público presente.	Notas fiscais/recibos - no valor de R\$ 3.520,00 e R\$ 3.200,00 (peças 15, p. 60; 97, p. 38-39; e 117, p. 1-2), de natureza genérica, porquanto não especifica o quantitativo de profissionais, tampouco recibo de cada uma dessas profissionais atestando o pagamento pela prestação dos serviços. Não constam como profissionais que fizeram parte da equipe da exposição (peças 97, p. 44-45; 101, p. 2-3; 117, p. 7-8; e 122, p. 13-14).
Contratação de trinta seguranças exclusivos para a exposição.	Notas fiscais/recibos, no valor de 4.800,00 e 4.360,00 (peças 15, p. 63; 97, p. 32-33; e 116, p. 45-46) possuem natureza genérica, não havendo nos autos recibo de cada um desses profissionais atestando o pagamento pela prestação dos serviços. Ademais, as empresas contratadas Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Via Múltipla (CNPJ 07.182.633/0001-07) não possuem entre suas atividades econômicas a prestação de serviços de segurança (peças 15, p. 63; e 17, p. 101-103; 18, p. 25 e 42; 101, p. 10; 122, p. 20; e 227). Não constam como profissionais que fizeram parte da equipe da exposição (peças 97, p. 44-45; 101, p. 2-3; 117, p. 7-8; e 122, p. 13-14).

8.8. Cumpre salientar que não há nos autos elementos que identifiquem exclusivamente o evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”, mas sim uma combinação de mais de um evento realizados simultaneamente ou mesmo um evento denominado “PE no Carnaval”, com a existência de *shows* e apresentações artísticas, não previstas no plano de trabalho (peça 15, p. 85-101; 16, p. 1-98; 17, p. 108-109; 98, p. 2-70; 99-100; 117, p. 40-41; 118-121; e 122, p. 1-11). A reforçar tal conclusão, os próprios recorrentes (Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva e Aliança Comunicação e Cultura Ltda.) reconheceram que o evento “PE no Carnaval” englobou três convênios Siconv (702555/2008, 702976 e 702246/2008) - peça 182, p. 6-8.

8.9. Ademais, deve-se salientar que não constam dos autos as declarações do conveniente (atestando a realização do evento; atestando a gratuidade ou não do evento; acerca da existência de patrocinadores para o evento; e quanto a eventual existência de outros convênios com órgãos públicos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, para apoio ao evento objeto do presente Convênio) e de autoridade local (que não seja o conveniente) atestando a realização do evento.

8.10. A falta de elementos consistentes para certificar as prestações de serviços programadas, com vista a comprovarem a efetiva realização do evento supostamente promovido com recursos de convênio,

não configura mera falha formal, porquanto esses elementos são essenciais para demonstrar a vinculação do evento ao Mtur à própria realização do objeto do ajuste (Acórdãos 3909/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, 4916/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS, e 10667/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES).

8.11. Soma-se a esse contexto, o advento de evidente quebra do nexo de causalidade financeira entre os recursos repassados (6/4/2009) e a realização do evento (12/2/2009), conforme documentação à peça 1, p. 9 e 117; e 15, p. 85). Ou seja, os valores federais foram repassados ao conveniente a título de ressarcimento, após a realização do evento, situação que infringe o art. 42, *caput*, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008; além de que o evento, se comprovado fosse, poderia ter sido realizado por recursos de outras fontes que não o do repasse federal. Ainda que se considere à circunstância estrutural do Mtur à época do ajuste (reconhecida por meio do Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS), tal situação não elide o fato de que a realização do evento não dependeu dos recursos públicos federais. Em verdade, tais recursos foram úteis apenas a título de ressarcimento do conveniente.

8.12. Além das ocorrências atinentes à comprovação da execução física, foram constatadas, tendo como base a relação de pagamentos (peça 15, p. 38), inconsistências na execução financeira do convênio, quais sejam:

a) existência de declaração de prestador de serviço, datado de 14/12/2008, no valor de R\$ 17.000,00, que não consta da relação de pagamentos (peça 18, p. 34); e

b) divergência de notas fiscais/recibos no que concerne à contratação de fotógrafo, promotoras e seguranças para o evento, havendo duas empresas como emissoras (Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Via Múltipla Produções Ltda.), além de que os valores são diferentes (peças 15, p. 57, 60 e 63; 17, p. 59; 97, p. 32-33, 38-39 e 47; 116, p. 45-46; e 117, p. 1-2, 10 e 59).

8.13. Com relação à ocorrência da alínea “b” do item precedente, fica evidenciado que o conveniente ao contratar a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. obteve preços superiores ao que teria se contratasse diretamente à empresa Via Múltipla Produções Ltda..

8.14. Por fim, independentemente da existência ou não de despesas comuns entre os três convênios Siconv (702555/2008, 702976 e 702246/2008), o fato é que não constam destes autos elementos comprobatórios que demonstrem a boa e regular execução física e financeira do evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro” (Siconv 702976).

8.15. Em face do exposto, propõe-se **rejeitar** a tese dos recorrentes.

9. Ausência de conluio na cotação de preços

9.1. A Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva aduzem a tese de que não teria ocorrido conluio na cotação de preços havida no bojo do Convênio Siconv 702976, tendo apresentado, para tanto, as alegações a seguir (peça 182, p. 8-10):

a) a existência de sócios e telefones entre as empresas Aliança Comunicação e Cultura Ltda., Alto Impacto Comunicação Visual Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.-ME não demonstraria, por si só, a existência de fraude à licitação (peça 182, p. 8 e 10);

b) o Sr. Luiz Antonio Gomes de Oliveira não teria sido sócio da empresa Aliança, não tendo ele qualquer relação com esta (peça 182, p. 8);

c) a jurisprudência dominante do TCU não vedaria que empresas de cônjuges participem de licitações (precedente Acórdão 952/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÉGO) - peça 182, p. 8-9;

d) a condenação teria se fundamentado em mera suspeita de simulação de concorrência, não havendo provas de que os preços praticados tenham ensejado prejuízo à Fazenda Nacional ou algum

benefício ao vencedor do certame (peça 182, p. 9-10);

e) as empresas participantes da cotação de preços não teriam se juntado para macular o torneio licitatório, mas sim convocadas pelo IMDC (peça 182, p. 9);

f) as empresas participantes da cotação deteriam capacidade técnica operacional para realização dos serviços do convênio (peça 182, p. 9);

g) a auditoria da CGU teria se manifestado apenas com relação à existência de sócios e telefones em comum entre as empresas participantes da cotação de preço (peça 182, p. 10);

h) a decisão ora guerreada teria se contraposto à jurisprudência dominante do TCU (precedentes: Acórdãos 1751/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; 2725/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO; 1621/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 2588/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; e 297/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA) de que a declaração de inidoneidade caberia apenas em casos em que houvesse elementos inexoráveis que evidenciem que as empresas detinham o desígnio de fraudar a licitação; e

i) posicionamento da unidade técnica e do MPTCU no sentido de excluir a recorrente da relação processual (peça 182, p. 10).

Análise:

9.2. Exordialmente, quanto ao argumento de que haveria posicionamento da unidade técnica e do MPTCU no sentido de excluir a recorrente da relação processual; deve-se ressaltar os pareceres exarados pela unidade técnica e pelo MPTCU possuem caráter opinativo, não detendo elas 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.

9.3. 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).

9.4. 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).

9.5. No caso em apreço, a CGU, em seu Relatório de Auditoria Especial 00190.020860/2011-31 (peça 26), apontou a existência de três indícios de conluio na cotação de preços ocorrida no âmbito do Convênio Siconv 702976 (peça 26, p. 300), quais sejam:

a) à época do fornecimento dos orçamentos, o responsável pela empresa Aliança Propaganda Ltda. era sócio de outra empresa participante do certame - Alto Impacto, Comunicação Visual Ltda. (CNPJ 03.970.827/0001-16);

b) os textos e quadros apresentados nos três orçamentos são semelhantes; e

c) o mesmo número de telefone de duas das três empresas (Alto Impacto, Comunicação Visual Ltda. e Raio Lazer Produções - CNPJ 08.560.689/0001-10).

9.6. Compulsando os autos, verifica-se que, de fato, tais indícios encontram-se presentes, conforme documentos às peças 17, p. 20-28; e 43 e 45. Ocorre que tais indícios, por si só, não são suficientes para se concluir pela ocorrência de conluio e fraude à cotação de preços.

9.7. Efetivamente, a existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não

constitui, por si só, ilegalidade. Contudo, esse cenário acarreta ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes (Acórdão 662/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO). A participação de sociedades coligadas em um mesmo certame licitatório, por si só, não é considerada um ato ilícito. A participação de empresas pertencentes a sócios comuns pode ser considerada regular, se atuarem de forma independente, sem arranjos que possam macular a competitividade do certame (Acórdão 1539/2014-TCU, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

9.8. *In casu*, a mera semelhança dos textos e quadros apresentados nos três orçamentos, e o mesmo número de telefone de duas das três empresas não representam indícios robustos a ponto de macular gravemente, mediante conluio e fraude, o procedimento de cotação de preços realizado. Ora, da mesma maneira que há semelhanças de textos e quadros entre as três propostas, há também diferenças destes de texto e formatação, além de que os itens orçados são tratados no plano de trabalho do convênio.

9.9. Por derradeiro, do mesmo modo que existe o mesmo número de telefone em duas das três propostas de empresas, todas as participantes da cotação apresentam endereços distintos. Ou seja, trata-se de provas indiciárias deveras inconclusivas, sem que haja elementos hábeis a indicar a existência de arranjos a macular a competitividade do certame, o que demandaria, decerto, maiores investigações.

9.10. Assim sendo, propõe-se **acolher** a tese da recorrente.

Análise:

10. Ilegitimidade passiva dos recorrentes

10.1. Os apelantes apresentam a tese de que não deveriam constar do polo passivo desta TCE, tendo elas aduzido os seguintes argumentos (peças 172, p. 4-17; 173, p. 3-14; 199, p. 2-4; e 200, p. 2-4):

a) matéria semelhante a essa foi julgada por meio do Acórdão 6036/2015-TCU-2ª Câmara, sem atribuição de responsabilidade à Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues (peça 172, p. 4-5 e 17);

b) os Acórdãos 1801/2007-TCU-Plenário, 2104/2007-TCU-Plenário, e 1154/2008-TCU-Plenário não seriam do conhecimento da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues à época da irregularidade (peça 172, p. 5-6);

c) a área técnica do MTur somente analisaria propostas de convênio, e não as aprovaria nem lhes daria encaminhamento (peças 172, p. 5 e 9; e 173, p. 3);

d) não seria da competência da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues examinar o local onde seria executado o evento, além de que o apoio ao evento não seria “medido” pela quantidade de participantes e sim pelo montante aprovado pelo gabinete da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, cujo titular, à época, teria dado ordem verbal no sentido de aprovar o plano de trabalho (peça 172, p. 7 e 13-14);

e) a área técnica do MTur teria adotado, para fins de celebração de convênio, medidas para compatibilidade do objeto da proposta do evento com as Diretrizes e qualificação jurídica, técnica e legislação vigente (peças 172, p. 9, 12-13 e 15-16; e 173, p. 3-6 e 8-14; 199, p. 3; e 200, p. 3);

f) o objeto do convênio estaria em consonância com os fins estatutários do IMDC (peças 172, p. 8-12; 173, p. 3-4 e 6; 199, p. 2-3; e 200, p. 2-3);

g) o proponente teria informado que eram esperadas quarenta mil pessoas durante todo o evento, sendo que esse número era previsto na proposta, sendo que, como o evento tratava-se de exposição, mesmo que local comportasse cinco mil pessoas simultaneamente, isso não significaria que durante todo o período da exposição pudessem o número de pessoas esperado, haja vista a ocorrência de apresentações artísticas as quais mobilizariam grande público (peça 172, p. 7);

h) as apresentações artísticas e *show* do cantor Alceu Valença e do Spok Frevo Orquestra não teriam feito parte das ações do plano de trabalho do evento “Exposição Pernambuco no Rio de

Janeiro”, mas contribuiriam para atrair considerável quantitativo de visitantes na promoção do carnaval e da cultura pernambucana (peça 173, p. 5-6);

i) não seria de competência da área técnica do MTur o exame da declaração da entidade proponente sobre a inexistência de relacionamentos que caracterizem benefício pessoal ilícito, cabendo ressaltar que o processo tramitou, previamente à assinatura do ajuste, na Conjur (que deveria ter solicitado documentos dessa natureza para subsidiar sua opinião) - peça 172, p. 15;

j) a avaliação técnica guardaria consonância com o parecer jurídico aprovador do convênio, além de que a prestação de contas teria sido aprovada pelo MTur em 30/9/2010 (peças 173, p. 6; 199, p. 3; e 200, p. 3);

k) as fragilidades no exame técnico objeto de audiência teriam natureza sistêmica a permear a Administração Pública entre 2006 e 2010 (situação que teria sido reconhecida pelos Acórdãos 2064/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 1562/2009-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 8786/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; e 8787/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS (peça 172, p. 16-17);

l) os analistas de projetos teriam tido obstáculos e dificuldades à época dos fatos, além de que o parecer da área técnica não teria ensejado dano ao erário e falta grave administrativa (peças 173, p. 6; 199, p. 4; e 200, p. 4); e

m) o repasse dos recursos federais e custeio do evento seria de competência do conveniente e não da contratada, de modo que esta não poderia ser por isso responsabilizada (peça 182, p. 4).

10.2. Demais disso, as Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha requerem tratamento isonômico dados nestes autos em relação à Sra. Manoelina Pereira Medrado, e aos Srs. André Marques de Oliveira Rosa, Dunkan Frank Semple e Walber Henrique Martins (peças 172, p. 17; 173, p. 7; 199, p. 4; e 200, p. 4).

Análise:

10.3. De início, deve-se ressaltar que o recurso apresentado à peça 182 foi conhecido apenas em relação à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., porquanto o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva teve apenas a rejeição de suas razões de justificativa no Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário.

10.4. Em relação ao argumento de que matéria semelhante a essa foi julgada por meio do Acórdão 6036/2015-TCU-2ª Câmara, sem atribuição de responsabilidade à Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues; deve-se salientar que não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria (Acórdão 8724/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 2375/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 7465/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER.

10.5. Quanto à alegação da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues de que, à época dos fatos, não teria conhecimento dos Acórdãos 1801/2007-TCU-Plenário, 2104/2007-TCU-Plenário e 1154/2008-TCU-Plenário; tem-se que essa se revela infrutífera. Com efeito, tal desconhecimento (precedentes acerca da responsabilização de pareceristas) não possui qualquer correlação com o objeto de audiência dessa servidora. Em outras palavras, ainda que houvesse conhecimento desses precedentes jurisprudenciais, isso não mudaria o fato de haver fragilidades na análise técnica do órgão concedente.

10.6. No tocante à arguição das recorrentes de que a área técnica do MTur somente analisaria propostas de convênio, e não as aprovaria nem lhes daria encaminhamento; tem-se que essa não as socorre. Efetivamente, nos casos em que o parecer técnico ou jurídico, por dolo ou culpa, induzir o gestor à prática de irregularidades, a responsabilização deve recair não apenas sobre o gestor, mas também sobre o parecerista (Acórdão 442/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 7181/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO

CEDRAZ; 2860/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 2122/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 1866/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 463/2013-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; e 591/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ.

10.7. Nesse ponto, insta mencionar que a celebração de convênio, que tenha por objeto evento com data fixada, sem tempo hábil para a liberação dos recursos necessários à operacionalização do ajuste é irregularidade passível de multa ao parecerista técnico e ao signatário do convênio do órgão concedente, pois gera o repasse financeiro de forma extemporânea, que inviabiliza a execução da despesa em conformidade com as normas que regem a matéria, e coloca em risco o erário, na medida em que torna inexecutável qualquer ação de controle concomitante à realização do objeto por parte do concedente (Acórdão 2233/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

10.8. Em relação ao argumento de que a avaliação técnica guardaria consonância com o parecer jurídico aprovador do convênio, cabe salientar que é cabível a responsabilização de funcionário que elabora parecer jurídico ou técnico, quando no parecer existirem posições frontalmente contrárias à lei ou tendenciosas. A existência de parecer do órgão jurídico respaldando decisão, não isenta a imputação de responsabilidade pelos fatos considerados irregulares (Acórdão 1154/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro UBIRATAN AGUIAR).

10.9. Quanto à manifestação de que a prestação de contas teria sido aprovada, tem-se que essa não merece acolhimento. Ora, em um primeiro momento, a prestação de contas do Convênio Siconv 702976/2009 foi aprovada em 2010, todavia as aludidas contas foram reanalisadas e reprovadas em 2013, conforme notas técnicas constantes à peça 1, p. 203-223; e 18, p. 35-41 e 45-48.

10.10. No que concerne à alegação de que as apresentações artísticas e *show* do cantor Alceu Valença e do Spok Frevo Orquestra teriam contribuído para atrair considerável quantitativo de visitantes na promoção do carnaval e da cultura pernambucana; tem-se que essa não socorre às recorrentes, porquanto não repercutem, em nada, as irregularidades pelas quais foram ouvidas em audiência e, posteriormente, multadas.

10.11. Em relação aos argumentos da Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues acerca do público do evento em relação ao local de realização desse, não obstante a inexistência de elementos probatórios hábeis a evidenciar a ordem de aprovação do plano de trabalho por parte do então Secretário Nacional de Políticas de Turismo, verifica-se que esses revelam-se plausíveis. De fato, a natureza do evento (exposição) permite que o quantitativo de público visitante independa da alocação máxima simultânea do local, haja vista que podem ocorrer visitas em variados horários do dia. Assim, tal aspecto torna-se irrelevante no exame das fragilidades da análise técnica do concedente.

10.12. Quanto ao alegado pelas apelantes de que a área técnica do MTur teria adotado, para fins de celebração de convênio, medidas para compatibilidade do objeto da proposta do evento com as Diretrizes e qualificação jurídica, técnica e legislação vigente; tem-se que essas trouxeram elementos probatórios a demonstrar a adoção de providências em relação a cinco das seis recomendações sobre formalização de convênio que a Consultoria Jurídica do MTur apresentou por meio do Parecer/CONJUR/MTur/nº 055/2009, conforme sintetizado no quadro abaixo:

Tabela 2 - Providências da área técnica quanto às recomendações da Conjur

Recomendação Conjur	Providências?
Caracterização dos interesses recíprocos pelo proponente.	Sim, conforme se extrai da análise técnica (peça 104, p. 26-27)
Caracterização da relação do objeto proposto com as atividades do proponente.	Sim, conforme art. 1º, parágrafo único, do estatuto do IMDC (peças 23 e 27)
Verificação da capacidade operacional do proponente para executar o projeto proposto para convênio.	Sim, conforme declarações de funcionamento do IMDC (peças 104, p. 28-31; e 173, p. 9-12);
Manifestação expressa no Siconv, ou nos autos do	Não. Consta dos autos a aprovação do plano de

<p>processo, da respectiva autoridade da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo aprovando o Plano de Trabalho, que deve ter a justificativa para a celebração do instrumento, a descrição das ações e metas a serem executadas pelos convenentes, bem como todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista, e a manifestação técnica.</p>	<p>trabalho pela Sra. Marta Feitosa Lima Rodrigues (peça 104, p. 27).</p>
<p>Exigência ao proponente de declaração de que seus dirigentes, bem assim seus respectivos companheiros, cônjuges e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau, não se enquadram nas situações dispostas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 6º, inc. II, alíneas "a" e "b".</p>	<p>Sim, conforme documento à peça 104, p. 5.</p>
<p>Três declarações de funcionamento regular nos últimos três anos, emitidas no exercício de 2008 por três autoridades locais.</p>	<p>Sim, conforme documentos às peças 104, p. 28-31; e 173, p. 10-12);</p>

10.13. Insta consignar, em relação à compatibilidade do objeto do convênio com os fins estatutários do IMDC, que, embora exista - na área de turismo - restrição de atividades no Estado de Minas Gerais, há que se ponderar que o estatuto prevê em seu art. 1º, parágrafo único, atuação nacional. Nesse caso, há uma contradição no próprio estatuto, de modo que, em homenagem ao princípio do *in dubio pro reo*, entende-se razoável a adoção do critério favorável às recorrentes.

10.14. No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), importa mencionar, que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

10.15. Quanto à natureza e a gravidade da infração, aponta-se, de plano, deve-se salientar que a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave (Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS). 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).

10.16. *In casu*, verifica-se que a irregularidade cometida pelas responsáveis ora recorrentes (fragilidades na análise técnica do órgão concedente para fins de celebração de convênio) foi praticada com culpa, porém não grave a ponto de ensejar a aplicação de multa com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Efetivamente, a irregularidade foi praticada no advento de circunstâncias práticas de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a atuação dos agentes públicos, situação essa reconhecida por esta Corte de Contas no Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS, cujo excerto cabe trazer à baila:

A presente auditoria foi realizada pela Secex/PR (Fiscalis 500/2010) com o objetivo de verificar a regularidade das transferências voluntárias de recursos oriundos do Ministério do Turismo (MTur) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a duas entidades sem fins lucrativos de Londrina/PR, o Instituto Internacional de Comunicação e Cultura - Origem e o Londrina *Convention & Visitors Bureau* – LCVB, cujos convênios tinham por objeto o patrocínio de eventos em municípios do norte paranaense. (...)

9. Vale lembrar que se trata aqui de convênios firmados em 2006, 2007, 2008 e 2009, período após o qual houve profunda evolução nos normativos regulamentadores e nas rotinas de trabalho atinentes à celebração, ao acompanhamento e à prestação de contas de avenças dessa natureza, e é nesse contexto que entendo devam ser analisadas as ocorrências aqui relatadas.

(...)

16. Além disso, também foi recorrente nos convênios em exame a assinatura dos instrumentos em datas muito próximas da data prevista para o início do evento, acarretando que o repasse de recursos federais acontecesse posteriormente à execução do objeto. A formalização de convênios às vésperas dos eventos, por óbvio, compromete o planejamento das ações e a execução do objeto.

17. Porém, embora não desejável, tal prática era bastante comum aos instrumentos firmados naquela época, tanto que em 2008 foi editada a Portaria Interministerial 127/2008 prevendo que, caso a Administração desse causa ao atraso nos repasses, ficaria obrigada a prorrogar “de ofício” a vigência do respectivo termo antes do seu término, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado (inciso VI, do art. 30, da Portaria Interministerial 127/2008, que, à época, atualizou dispositivo similar então previsto no inciso IV, do art. 7º, da IN/STN 1/1997).

18. Vale acrescentar que o repasse de recursos federais para fins de ressarcimento de despesas já pagas, em decorrência da assinatura dos convênios em datas muito próximas às datas previstas para o evento, é atualmente regulamentada pela Portaria Interministerial 424/2016, arts. 27 e 52.

19. Tais como essas, as ocorrências imputadas nas audiências dos responsáveis constituem-se falhas sistêmicas que permeavam, nos anos de 2006 a 2010, com melhorias iniciando-se a partir de 2010, todo o processo de análise das propostas apresentadas, de acompanhamento da execução dos convênios e de exame das prestações de contas. Aliás, tais falhas não eram exclusivas do MTur, perpassavam todos os órgãos da Administração Pública Federal que realizavam transferências voluntárias. (Grifou-se).

10.17. Por derradeiro, entende-se que a empresa contratada não deve responder pela irregularidade objeto de citação. Com efeito, a Aliança Comunicação e Cultura Ltda. não possui a obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos, o mesmo não pode ser dito em relação à entidade conveniente. Efetivamente, quando o débito decorre da não demonstração da correta aplicação dos recursos do convênio, e não de irregularidades na execução do contrato gerido pelo conveniente, não cabe imputar responsabilidade ao contratado, uma vez que, diferentemente do gestor, que possui o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o contratado não é responsável pela prestação de contas (Acórdão 4423/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

10.18. Em face do exposto, propõe-se, não havendo nos autos comprovação de má-fé, propõe-se **acolher** a tese das recorrentes, para:

a) tornar insubsistentes as multas aplicadas às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha mediante o item 9.7 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, e, com base no art. 281 do Regimento Interno do TCU, estender os efeitos do provimento do recurso dessas à Sra. Talita Costa Pires (CPF 001.187.001-03), haja vista que os fatos trazidos baseiam-se em circunstâncias objetivas;

b) excluir, apenas em relação à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., o julgamento de contas e a condenação em débito impostos no item 9.5 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

c) tornar insubsistente a multa aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.6 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário; e

d) tornar insubsistente a sanção de inidoneidade aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.8 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, e, com base no art. 281 do Regimento Interno do TCU, estender os efeitos do provimento do recurso da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, e às empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.

11. Ocorrência de boa-fé

11.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha argumenta que teria sempre agido dentro da legalidade no que tange aos seus atos administrativos (peças 173, p. 7; 199, p. 4; e 200, p. 4).

Análise:

11.2. No que concerne à questão da boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

11.3. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável em sua atuação na análise técnica para fins de celebração do convênio.

11.4. Em face do exposto, propõe-se **não acolher** a tese apresentada pela recorrente.

12. Ausência de má-fé

12.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha, a empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva alegam que não teriam agido de má-fé (peças 173, p. 7; 182, p. 11; 199, p. 4; e 200, p. 4).

Análise:

12.2. 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.

12.3. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência não restou sobejamente provada nos presentes autos, de modo que, no caso concreto (conforme exames dos itens 9 e 10), propõe-se **acolher** a tese das recorrentes.

13. Desproporcionalidade das sanções aplicadas à contratada

13.1. A empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e o Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva aduzem que as sanções a ela aplicadas seriam desproporcionais (peça 182, p. 11-12).

Análise:

13.2. Tal item perdeu objeto, haja vista a análise realizada nos itens 9 e 10.

14. Hipossuficiência da Sra. Tania Maria da Silva Penha

14.1. A Sra. Tania Maria da Silva Penha argumentou que teria dificuldades financeiras para arcar com o pagamento da multa (peças 199, p. 4 e 9-11; e 200, p. 4 e 9-11).

Análise:

14.2. Tal item perdeu objeto, haja vista a análise realizada nos itens 9 e 10.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento** dos recursos das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Tania Maria da Silva Penha, e da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda.; considerando-se que:

a) não ocorreu prescrição do dano ao erário com base no regime do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e na Lei 9.873/1999, de modo que, partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, 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;

b) não houve cerceamento de defesa no âmbito desta TCE, devendo-se ressaltar que esta Corte de Contas orienta-se pelo princípio da verdade real, além de que a condenação em débito e a apenação de multa com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 decorreram de irregularidades havidas no Convênio Siconv 702976/2009 (tratado neste processo) e que foram objeto de audiência e citação;

c) não há nos autos elementos hábeis a comprovar a regularidade da execução física e financeira do evento “Exposição de Pernambuco no Rio de Janeiro”;

d) insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude na cotação de preço perpetrada no Convênio Siconv 702976/2009;

e) as fragilidades de análise técnica do órgão concedente foram praticadas no advento de circunstâncias práticas de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a atuação dos agentes públicos, situação essa reconhecida por esta Corte de Contas no Acórdão 2064/2017-TCU-Plenário, de modo que a pena de multa com base no art. 58, inciso II, se torna inadequada à luz da LINDB;

f) a empresa contratada não deve responder pela irregularidade objeto de citação, uma vez que, quando o débito decorre da não demonstração da correta aplicação dos recursos do convênio, e não de irregularidades na execução do contrato gerido pelo conveniente, não cabe imputar responsabilidade ao contratado, uma vez que, diferentemente do gestor, que possui o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o contratado não é responsável pela prestação de contas;

g) a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor da Sra. Tania Maria da Silva Penha, fato não observado nos presentes autos; e

h) ausência de elementos suficientes a caracterizar a má-fé da contratada, haja vista a insuficiência de indícios a trazer à superfície fraude na cotação de preço perpetrada no Convênio Siconv 702976.

15.1. Com base na conclusão das alíneas “d”, “e”, “f” e “h” do item precedente, propõe-se o provimento dos recursos.

15.2. Por derradeiro, propõe-se a extensão dos efeitos do provimento do recurso das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha à Sra. Talita Costa Pires, haja vista que os fatos trazidos baseiam-se em circunstâncias objetivas; bem como a extensão dos efeitos do provimento do recurso da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, e às empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda..

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos pelas Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues, Tania Maria da Silva Penha, e pela empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva; contra o Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) **receber** o expediente apresentado pelo Sr. Luiz Otávio Gomes Vieira da Silva como mera petição e negar recebimento do pleito, em razão do não cabimento de recurso contra decisão que rejeita

as razões de justificativa;

b) **conhecer** dos recursos das Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha, e da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. e, no mérito, **dar-lhes provimento**, para:

b.1) tornar insubsistentes as multas aplicadas às Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha mediante o item 9.7 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

b.2) estender, com fulcro no art. 281 do Regimento Interno do TCU, os efeitos do provimento dos recursos interpostos pelas Sras. Marta Feitosa Lima Rodrigues e Tania Maria da Silva Penha à Sra. Talita Costa Pires, haja vista que os fatos trazidos baseiam-se em circunstâncias objetivas;

b.3) excluir, apenas em relação à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda., o julgamento de contas e a condenação em débito impostos no item 9.5 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

b.4) tornar insubsistente a multa aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.6 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário;

b.5) tornar insubsistente a declaração de inidoneidade aplicada à empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. mediante o item 9.8 do Acórdão 1897/2019-TCU-Plenário, e, com base no art. 281 do Regimento Interno do TCU, estender os efeitos do provimento do recurso da empresa Aliança Comunicação e Cultura Ltda. ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania, e às empresas Alto Impacto Entretenimento Ltda. e Marion Susanne Paschoal Perruci Produções Ltda.; e

c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Ministério do Turismo, à Controladoria-Geral da União, às Procuradorias da República nos Estados de Minas Gerais e Pernambuco, e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 30/9/2020.

(assinado eletronicamente)

Gustavo de Souza Nascimento
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9438-2