

**TC 032.122/2015-2**

Tomada de contas especial

Ministério do Turismo (MTur)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em razão de irregularidades na execução do Convênio 1.160/2008 (Siafi 632058), celebrado com o Instituto Educar e Crescer (IEC), para realização do projeto intitulado “Festival de Inverno de Anápolis/GO – 4ª Edição”, no período de 8 a 10/8/2008.

2. O instrumento teve vigência entre 8/8/2008 e 1º/10/2008 (peça 1, p. 107), com prazo de prestação de contas expirado em 30/10/2008, nos termos do parágrafo terceiro da Cláusula Quarta da avença. Foram repassados recursos federais da ordem de R\$ 100.000,00 e o IEC ofereceu contrapartida de R\$ 10.000,00, com vistas à realização de dois shows artísticos.

3. O relatório do tomador de contas aponta débito no valor integral transferido, em razão da impugnação total das despesas, decorrente de irregularidades na execução física e financeira do objeto (peça 2, p. 106-110), sob a responsabilidade do IEC e das Sras. Eurides Farias Matos e Ana Paula da Rosa Quevedo, ocupantes do cargo de presidente do IEC durante a vigência da avença.

4. A glosa integral de valores foi motivada por auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em convênios celebrados pelo MTur com o IEC e com a entidade Premium Avança Brasil (peça 1, p. 353-391). A fiscalização revelou esquema fraudulento destinado a direcionar a contratação das empresas responsáveis pela realização dos eventos, restringindo o universo de possíveis executoras a grupo ligado às referidas convenientes.

5. A unidade técnica entendeu necessária a realização de diligência ao concedente, para que enviasse cópia integral da prestação de contas apresentada pelo signatário do convênio, bem como da documentação que comprovasse os períodos em que as Sras. Eurides Farias Matos e Ana Paula da Rosa Quevedo exerceram a função de presidente do IEC.

6. Com base nas informações obtidas, bem assim nas conclusões a que chegou a CGU, a unidade técnica propôs a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., contratada pelo IEC para a realização do evento objeto do convênio ora em análise, para responsabilizar seus sócios, Srs. Luiz Henrique Peixoto de Almeida e André Vieira Neves da Silva. A medida foi autorizada pelo Acórdão 8.805/2018-TCU-2ª Câmara (peça 21), por meio do qual foi determinada a citação solidária dos referidos responsáveis, do IEC e da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo, presidente de fato da entidade.

7. Realizadas as citações, apenas o IEC e a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos de Melo compareceram aos autos para se defenderem e os elementos apresentados foram objeto de exame na peça 102, resultando em proposta uniforme de excluir as Sras. Ana Paula da Rosa Quevedo e Eurides Farias Matos da relação processual, bem como de julgamento pela irregularidade das contas dos demais responsáveis, com a conseqüente condenação em débito e sem aplicação de multa, por estar prescrita, no entender da unidade técnica, a pretensão punitiva.

8. De minha parte, manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta formulada pela SecexTCE.

9. Inicialmente, importa registrar que existem diversos processos em trâmite no âmbito deste Tribunal para apurar irregularidades em convênios celebrados pelo MTur com o IEC, todos eles abarcando falhas similares às identificadas nestes autos, mas com citações fundamentadas em motivos distintos. Assim, torna-se necessário empreender exame com base na situação concreta de cada TCE, levando-se em conta as peculiaridades da execução individual dos convênios celebrados.

10. No caso ora em análise, a citação dos responsáveis embasou-se na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo MTur ao IEC, em face do cometimento de fraude no processo de cotação de preços, caracterizada pela contratação direcionada da Conhecer Consultoria e Marketing Ltda, em desrespeito aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e economicidade.

11. Conforme indicou a CGU, a contratação da referida empresa foi marcada pela existência de indícios de fraude, notadamente pelas relações simultâneas da Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos com o IEC e com a contratada. O órgão de controle interno apontou diversos outros aspectos que, considerados em conjunto, convergem para a ocorrência de manipulação das cotações de preços realizadas pelo IEC, a fim de beneficiar empresas de seu interesse, como é o caso da Conhecer Consultoria e Marketing Ltda.

12. De se relevar a impossibilidade de conferir legitimidade ao procedimento realizado pelo IEC, em face dos diversos indícios de conluio apontados pela CGU, os quais permitem inferir que houve direcionamento generalizado nas diversas cotações efetuadas pela conveniente no âmbito de avenças firmadas com o MTur.

13. Importa registrar que o art. 11 do Decreto 6.170/2007 e o art. 45 da Portaria 127/2008, ambos aplicáveis ao Convênio 1.160/2008, dispõem que a cotação prévia de preços no mercado, realizada para aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, deve observar os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade. No caso em tela, os elementos constantes dos autos indicam claramente o descumprimento de tais preceitos, visto que a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos possuía ligações tanto com o IEC quanto com a Conhecer Consultoria e Marketing Ltda., conforme evidenciado no diagrama apresentado na nota técnica produzida pela CGU (peça 1, p. 367).

14. A defesa na peça 48 rechaça a acusação de direcionamento na escolha dos fornecedores pelo IEC, alegando que a entidade cumpriu seu dever homologando as propostas de menor valor. Entretanto, a simples negativa não é suficiente para desconstituir a irregularidade que sustenta a exigência de devolução do valor repassado, sobretudo, ante a existência de indícios numerosos e convergentes da ocorrência de fraude.

15. Situação semelhante foi examinada no TC 018.568/2015-7, referente a outro convênio firmado com o IEC e executado pela Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. No mencionado processo, o relator, Exmo. Ministro Vital do Rêgo, teceu considerações sobre a ocorrência de fraude como empecilho à demonstração de nexo de causalidade:

20. Outras questões que obstaculizam a aprovação das contas em exame são a montagem das cotações de preços de empresas fictícias ou de fachadas e o direcionamento da licitação.

21. No caso em exame, a cotação foi realizada com empresa de fachada, inexistente de fato e ligada a verdadeira proprietária do IEC, a Sra. Idalby Cristine Moreno Ramos em verdadeiro esquema fraudulento, cujas evidências são corroboradas pelas alegações da Sra. Eurides Farias Matos.

22. Dessa forma, seja pelas evidências de fraude nas cotações de preço realizadas, rompendo o nexo de causalidade na aplicação dos recursos, seja pela não comprovação das apresentações realizadas durante o evento, as alegações apresentadas pela Sra. Idalby

Cristine Moreno Ramos não são suficientes para afastar o débito apurado nestes autos, nem sua responsabilidade pelo ressarcimento do prejuízo em questão.

23. Como bem destacou a unidade instrutiva, o conjunto probatório carreado aos autos mostra-se suficiente para demonstrar que a empresa Conhecer Consultoria e Marketing Ltda. era fictícia (de fachada), servindo tão somente para conferir aparência de legalidade à execução do convênio firmado com o IEC, constatação que faz romper o nexo entre os recursos federais transferidos e sua aplicação no objeto, conforme entendimento amplamente assentado na jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1.670/2015-TCU-Plenário, 1.430/2015-TCU-Plenário, 2.246/2015-TCU-1ª Câmara, 3.420/2013-TCU-Plenário e 547/2015-TCU-Plenário, dentre outros).

16. Nesse sentido, ante a similitude entre a situação acima narrada e a que ora se analisa, inexistem motivos para a adoção de encaminhamento diverso nestes autos, cabendo, nos mesmos moldes do Acórdão 4.525/2019-TCU-1ª Câmara, proferido no processo retromencionado, o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação de débito aos responsáveis.

17. No que se refere ao argumento atinente à ocorrência de prescrição, passo a tecer alguns comentários.

18. Registro que, em diversas oportunidades, ao promover minuciosa e detida análise do tema, defendi que a **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Cito, como exemplo, os pareceres emitidos nos autos do TC 000.012/2020-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; do TC 036.485/2019-5, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; do TC 020.232/2017-9, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira; do TC 031.091/2013-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; do TC 004.030/2017-6, da relatoria do Ministro-Substituto André Carvalho; do TC 029.107/2019-9, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; do TC 006.359/2019-1, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; do TC 017.162/2007-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; do TC 035.278/2015-3, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; do TC 000.071/2020-0, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira; do TC 027.487/2017-2, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; e do TC 018.978/2012-6, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

19. Nos pareceres lançados nos referidos processos, sustentei que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior**. As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofamento em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Assim, na inexistência de norma específica para a hipótese, entendo que devem incidir as regras da Lei 10.406/2002.

20. Compreendo, ademais, que a regra do art. 205 do Código Civil, conquanto inespecífica, é perfeitamente compatível com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo. E, neste passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205; e o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.

21. Ciente de que a egrégia Corte de Contas da União continua a adotar a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento (v.g. Acórdãos 5.236/2020-TCU-Plenário, 11.839/2020-TCU-2ª Câmara, 18/2021-TCU-1ª Câmara e 120/2021-TCU-Plenário), peço vênias para ratificar o posicionamento externado nos pareceres acima referenciados, de que **o exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – deve ter como parâmetro o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei.**

22. Isso posto, passo ao exame da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento no caso concreto. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora proponho para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas pretensões.**

23. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela **não consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. A irregularidade que ensejou o débito se materializou em 30/10/2008, quando expirou o prazo para prestação de contas e demonstração da correta aplicação dos recursos (peça 1, p. 107). Assim, o prazo prescricional foi interrompido antes de transcorrerem dez anos, pelo ato que autorizou as citações dos responsáveis, qual seja, o Acórdão 8.805/2018-TCU-2ª Câmara, proferido em 25/9/2018 (peça 21).

24. Nessa esteira de raciocínio, entendo cabível, além da condenação em débito, a aplicação da multa cominada no art. 57 da Lei 8.443/1992, divergindo, nesse ponto, da análise empreendida pela unidade técnica.

25. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada para estas contas especiais, acrescida do ajuste acima descrito.

*(assinado eletronicamente)*

**Sérgio Ricardo Costa Caribé**

Procurador