

TC 024.638/2020-0

Tomada de contas especial

Ministério do Turismo (MTur)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em razão de irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados à associação Nova Sociedade por meio do Convênio 00815/2009 (Siafi 704378) para aplicação na “*VI Festa Internacional de Teatro de Angra dos Reis*” (peça 5).

2. A avença vigeu entre 7/8/2009 e 29/1/2010, prevendo aporte de R\$ 600.000,00 em recursos federais, ficando sob a responsabilidade da conveniente ofertar contrapartida de R\$ 70.000,00.

3. Com base nos pareceres produzidos durante a análise da prestação de contas, o tomador concluiu pela existência de débito no valor integral repassado, sob a responsabilidade do Sr. Ronaldo Vieira Gomes, da Sra. Simone Alves Melo e da Nova Sociedade, haja vista a não comprovação da regular aplicação do montante transferido (peça 72).

4. No âmbito deste Tribunal, procedeu-se à citação solidária dos referidos responsáveis e somente a Sra. Simone Alves Melo apresentou defesa, a qual foi objeto de análise na peça 96, resultando em proposta uniforme de julgamento pela irregularidade das contas, mas sem aplicação de multa, haja vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

5. A meu ver, os autos merecem encaminhamento diverso, pelas razões adiante expostas.

6. De acordo com os elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram em 1º/3/2010, quando se encerrou o prazo para apresentação da prestação de contas dos recursos do convênio (peça 5, p. 6-7). Examinam-se, portanto, irregularidades cometidas há mais de dez anos, o que justifica, em meu sentir, que se apure a incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.**

11. 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 ensejariam a aplicação de sanção são as mesmas que dariam 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.**

12. Tendo tais balizas como parâmetro para o exame da matéria, concluo pela **consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 1º/3/2010, quando se encerrou o prazo para apresentação da prestação de contas dos recursos do convênio (peça 5, p. 6-7). Assim, o prazo prescricional de dez anos transcorreu sem que fosse interrompido pelo ato que autorizou a citação dos responsáveis, qual seja, o pronunciamento do titular da SecexTCE, expedido em 2/7/2021 (peça 83).

13. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do RI/TCU, as contas devem ser arquivadas, sem julgamento de mérito. Sem embargo, caso o Tribunal de Contas da União, numa análise perfunctória e não exauriente, entenda que as irregularidades guardam correspondência com quaisquer condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, deve promover o encaminhamento do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público Federal, para que adote as medidas que entender cabíveis.

14. Admitindo que o Tribunal não acolha a tese de prescrição por mim apresentada, em atenção ao parágrafo 2º do art. 62 do Regimento Interno do TCU, proponho o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas, pelas razões adiante expostas.

15. De acordo com plano de trabalho na peça 2, os recursos se destinavam à contratação de itens relativos aos espetáculos, apresentação de repertório, divulgação do evento na *internet* e instalação de lona, carpete, piso, máquinas de refrigeração, arquibancada, palco e cadeiras estofadas.

16. Nos dias 30/10/2009 a 2/11/2009, houve visita *in loco* para verificação da execução do objeto, tendo o relatório na peça 9 consignado a conclusão das ações descritas no plano de trabalho, ressaltando apenas a necessidade de apresentação de informações acerca dos valores obtidos com a cobrança de ingressos e as ações para as quais foram destinados.

17. Em relação à execução financeira da avença, o documento na peça 44 examinou os comprovantes de pagamento e considerou atendido o item, assim como a movimentação financeira registrada no extrato. De fato, confrontando as notas fiscais e comprovantes de pagamentos nas peças 24 a 26 com o extrato na peça 19, é possível estabelecer nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos depositados na conta utilizada para movimentá-los.

18. Quanto aos valores referentes à cobrança de ingressos, após envio das informações pela conveniente, o MTur se pronunciou sobre o assunto nos seguintes termos (peça 32, p. 3):

Houve cobrança de ingressos e o Conveniente encaminhou os borderôs das apresentações (fls. 244 a 272) e notas fiscais (fls. 273 a 276). No que diz respeito à área técnica, os itens pagos estão em contexto com o evento. **A área financeira deverá se pronunciar em relação aos valores arrecados.** (grifos no original)

19. As fls. 273 a 276 mencionadas no trecho acima correspondem aos documentos fiscais na peça 28, sobre os quais a análise financeira assim se manifestou (peça 44, p. 9):

Consta dos autos às fls. 244 a 272 que o conveniente apresentou Borderôs de Apresentação (bilheteria) informando os valores obtidos na cobrança de ingressos, dos quais constata-se o valor arrecadado de R\$ 81.532,52, porém, não foram informadas as ações para as quais os recursos foram destinados, conforme estabelecido na Cláusula Terceira, inciso II, cc) e Cláusula Décima Terceira, Parágrafo Segundo, alínea k).

20. Como se vê, a assertiva de que não foram informadas as ações a que se destinaram os valores arrecadados com os ingressos se mostra contraditória com a manifestação da área técnica acima reproduzida, no sentido de que “*os itens pagos estão em contexto com o evento*”, o que tornaria desarrazoado exigir a devolução de valores com base na premissa estabelecida no parecer financeiro, indicada na irregularidade dois da proposta de citação (peça 81, p. 17). Ademais, os documentos na peça 28 evidenciam que os valores foram gastos com publicidade/divulgação do evento e correspondem ao total declarado no borderô mencionado no parecer financeiro.

21. Nesse ponto, importa consignar que, embora o evento tenha contado com outros patrocinadores, a Nova Sociedade declarou não ter recebido recurso de outras fontes, contando, para implementação das ações previstas no plano de trabalho integrante do Convênio 00815/2009, exclusivamente com os valores repassados pelo MTur.

22. Outro aspecto sobre o qual os responsáveis foram chamados a se manifestar diz respeito à “*ausência de comprovação de que as empresas que não detinham direitos de exclusividade, contratadas irregularmente por inexigibilidade, pagaram aos representantes das apresentações artísticas do evento*” (peça 81, p. 17).

23. Sobre o assunto, chamo a atenção, inicialmente, para o fato de o termo de convênio não conter exigência quanto à comprovação do pagamento do cachê, o que desautorizaria o MTur a impugnar despesas sob tal pretexto. As disposições sobre a contratação por inexigibilidade de artistas consagrados dizem respeito tão somente à obrigatoriedade de apresentação do contrato de exclusividade registrado em cartório e de sua publicação no Diário Oficial da União (letras “jj” e “kk”, II, da Cláusula 3ª - peça 5, p. 6).

24. Além disso, considero que, no caso concreto em exame, a ausência de comprovação do recebimento dos cachês pelos artistas não tem o condão de comprometer o estabelecimento do nexo de causalidade. O Convênio 00815/2009 foi firmado em 7/8/2009, antes da vigência da Portaria MTur 153, de 6/10/2009. É essa portaria que passou a prever, com a inserção do § 2º em seu art. 17 pela Portaria MTur 73/2010, a apresentação, quando da prestação de contas, do “*documento comprobatório do efetivo recebimento do cachê*” por parte dos artistas.

25. Foi nessa linha o entendimento expresso no voto condutor do Acórdão 11.787/2020-TCU-1ª Câmara, do Ministro Bruno Dantas. Naquele caso, esta Corte deixou de exigir o comprovante de recebimento de cachês pelos artistas para fim do estabelecimento do nexo causal porque o convênio examinado era anterior à Portaria MTur 153/2009. O excerto transcrito a seguir destaca a referida portaria como marco para a exigência ou não dos recibos emitidos pelos artistas para fins de estabelecimento do nexo causal:

A meu ver, a prolação do recente Acórdão 1892/2020-TCU-Plenário exige que a questão seja analisada sob novo olhar, visto que o Tribunal pode se deter novamente sobre essa questão. Destaco que o presente caso apresenta a mesma situação fática daquele em que se baseou o referido acórdão, o que exige que seja dado a este processo o mesmo deslinde daquele outro.

Os dois casos referem-se a convênios celebrados em 2008, portanto antes da Portaria MTur 153/2009. **Somente após a vigência do referido normativo, passaram a ser exigidos na prestação de contas, nos termos do art. 17, § 2º, os documentos comprobatórios do efetivo recebimento do cachê pelos artistas.**

Muito embora não fosse esse o posicionamento que vinha adotando nos processos de minha relatoria, **ajuízo que, agora, em convênios celebrados antes da Portaria MTur 153/2009, o Tribunal deve admitir a composição do nexo de causalidade com os documentos que comprovem o pagamento à empresa contratada, sem necessidade de apresentar os recibos dos cachês, já que isso não era exigido do gestor à época.** Friso que, a despeito da irregularidade relacionada à contratação indevida por inexigibilidade de licitação, tal entendimento só é possível por terem sido verificadas a efetiva execução física do objeto conveniado e a inexistência de elementos que caracterizem superfaturamento dos cachês artísticos. (destacamos)

26. Cumpre esclarecer que, quando da inserção da proposta da conveniente no Siconv, foram juntadas como anexo declarações de exclusividade atinentes à contratação dos artistas e espetáculos previstos no plano de trabalho, inexistindo por parte do MTur qualquer questionamento acerca da documentação. Desse modo, penso não ser razoável exigir a devolução de recursos com base nessa fundamentação, visto que as contratações por inexigibilidade passaram pelo crivo do órgão concedente e por ser tratar de avença celebrada anteriormente à Portaria MTur 153/2009, alterada pela Portaria MTur 73/2010.

27. Ainda que se conclua pela permanência dessa irregularidade nestas contas especiais, entendo que não se justificaria a imputação de débito, mas apenas a aplicação de multa, se não estivesse prescrita essa pretensão, conforme jurisprudência a seguir mencionada:

Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a apresentação de atestado de exclusividade restrito aos dias e à localidade do evento, em vez do contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado, caracteriza grave

infração à norma legal e regulamentar, não mera impropriedade de natureza formal, ensejando, ainda que não configurado dano ao erário, condenação em multa e julgamento pela irregularidade das contas, pois o contrato de exclusividade é imprescindível para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 374/2017-TCU-1ª Câmara)

A apresentação de autorização/atesto/carta que confere exclusividade ao empresário do artista consagrado para dias e eventos específicos, em vez do necessário contrato de exclusividade registrado em cartório, para fins de contratação por inexigibilidade de licitação, representa impropriedade na execução do convênio e, por si só, não implica o julgamento pela irregularidade das contas, tampouco condenação em débito. (Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário)

28. O mesmo raciocínio se aplica à exigência de devolução de valores em decorrência da não apresentação de imagens (fotografias ou filmagens) ou outros documentos que comprovassem a execução dos itens previstos no plano de trabalho. Primeiramente porque os termos do convênio dispunham apenas sobre a obrigatoriedade de fotografar ou filmar o material promocional com a logomarca do MTur, anúncios em *outdoor*, *frontligh* ou luminoso, bem como banners, faixas, troféus e medalhas (letras “d”, “g” e “h” do § 2º da Cláusula 13ª), exigências atendidas, quando cabíveis, conforme registros na peça 9, p. 13.

29. Ademais, a visita *in loco* registrou imagens da presença de diversos itens pactuados, concluindo pela sua correta implementação, o que corrobora a tese de inexigência de devolução de recursos com base na ausência de fotografias ou filmagens. Embora a jurisprudência do Tribunal acerca do tema oscile, menciono os enunciados a seguir, relativos a convênios celebrados contemporaneamente à avença em análise nestes autos:

Nos convênios firmados pelo Ministério do Turismo, não é cabível a responsabilização do gestor pela não apresentação de fotos, filmagens ou material de divulgação como prova da realização de eventos, se tal exigência não constou do termo de convênio. (Acórdão 2.465/2016-TCU-1ª Câmara)

A ausência de registro fotográfico ou de filmagem do evento, com a indicação da origem dos recursos federais, por si só, não é suficiente para caracterizar irregularidade na aplicação de verba conveniada. (Acórdão 5.223/2015-TCU-2ª Câmara)

Não há amparo legal para se exigir do gestor, como prova da realização de eventos, a apresentação de registros de filmagem ou fotográficos, se tal previsão não constar do termo de convênio. (Acórdão 6.712/2015-TCU-1ª Câmara)

30. Assim, não obstante existam decisões quanto à necessidade de apresentação de fotografias e filmagens como requisito para comprovação da realização dos eventos custeados com recursos do MTur, penso ser coerente aplicar ao caso em análise a jurisprudência acima colacionada.

31. Em adendo às considerações acima, registro que o festival, em sua sexta edição, contou com ampla divulgação, indicando a implementação das ações correlatas previstas no plano de trabalho aprovado, atinentes a publicações sobre o evento em *sites* de jornais e revistas de notório conhecimento. A documentação na peça 42 ilustra tal assertiva, contendo diversos anúncios da programação do festival, inclusive dos espetáculos que, segundo o concedente, não teriam sido comprovados.

32. Nesse contexto, em que pese a não inserção de parte da documentação requerida pelo MTur no Siconv, notadamente os contratos e declarações indicados no parecer lançado na peça 52, entendo que não há elementos suficientes para sustentar eventual condenação à devolução integral do valor repassado à conveniente.

33. Pelos motivos acima expostos, caso não acolhida a análise quanto à ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento, proponho que as contas dos responsáveis sejam julgadas regulares com ressalvas.

34. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU propõe o arquivamento do presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), sem prejuízo de que, caso o Tribunal entenda pertinente, envie cópia do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

*(assinado eletronicamente)*

**Sérgio Ricardo Costa Caribé**

Procurador