

Processo 015.551/2020-2
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) deflagrada pelo Ministério do Turismo (MTur) contra a Sra. Lucrécia Adriana de Andrade Barbosa Dantas, ex-prefeita de Santarém/PB (município atualmente denominado Joca Claudino/PB), em decorrência de irregularidades na prestação de contas relativa ao Convênio 1.317/2010 (peça 5). O acordo teve por escopo financiar o evento “I Tocaia do Forró”, composto pela apresentação de quatro conjuntos musicais agendada para os dias 30/6 e 1º/7/2010 (peça 2, p. 5), mediante o aporte de R\$ 100.000,00 em 19/5/2011 (peça 7).

2. A responsável foi devidamente citada (peça 78, p. 11) pelas seguintes condutas:

Conduta: não apresentar imagens (fotografias ou filmagens) ou outros documentos que provassem a execução dos itens previstos no plano de trabalho e pagos com recursos do convênio.

(...)

Conduta: não apresentar notas fiscais e recibos (ou outros documentos equivalentes) emitidos em nome das bandas e cantores e assinados por seus representantes legais ou pelos seus empresários exclusivos, sendo essa representação ou exclusividade registrada em cartório.

3. Em alegações de defesa (peças 85/86), a responsável sustenta aplicar-se, ao caso em tela, a prescrição quinquenal prevista no art. 1º da Lei 9.873/1999 (peça 85, pp. 2/6).

4. Aduziu ser-lhe impossível, atualmente, “conseguir qualquer prova sobre o cumprimento regular do objeto do convênio”, ainda mais considerando que a atual prefeita seria “inimiga política da investigada” (peça 85, p. 6).

5. Sublinha ter enviado filmagem do evento, rejeitada pelo MTur sob o argumento de que “não houve a divulgação de logomarca do ministério, e nem havia a data do evento, o que ensejaria o entendimento no sentido de que o evento não fora realizado” (peça 85, p. 7). Acrescenta que juntou, à prestação de contas, recortes de jornal de circulação em “mais de 15 municípios da região do alto oeste do sertão da Paraíba” (peça 85, p. 7).

6. Assevera a defesa, por fim, não ter havido dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito por parte da então prefeita (peça 85, pp. 10/13).

7. A SecexTCE, examinando os argumentos da Sra. Lucrécia Adriana de Andrade Barbosa Dantas, registrou em sua instrução de peça 90 que teriam decorrido mais de cinco anos entre a data da efetiva prestação de contas (20/5/2011) e o ato que ordenou a citação (30/6/2020 - peça 80), porém o “sistema prescricional delineado na citada lei” – qual seja, a Lei 9.873/1999 – disciplina “causas de suspensão e de interrupção” incidentes sobre o caso concreto (peça 90, p. 10), afastando a prescrição.

8. Tampouco o *ius puniendi* teria sido alcançado pela prescrição, “uma vez que a irregularidade sancionada, segundo a unidade instrutora, teria ocorrido em 20/5/2011, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 30/6/2020 (peça 80)”, conforme instrução de peça 90 (p. 11).

9. Sobre a execução física da avença, ponderou a SecexTCE que o convênio, “em sua cláusula décima segunda, parágrafo segundo, alínea ‘f’, estabelecia de forma específica a necessidade de envio pelo conveniente de fotos ou imagens com a identificação das bandas, como forma de comprovação da execução física do objeto” (peça 90, p. 13).

10. Ademais, o fragmento de jornal trazido pela responsável, justamente por apresentar-se descontextualizado, “deixa dúvidas sobre o real conteúdo desse documento copiado” (peça 90, p. 14).
11. Sobre o aspecto financeiro, considerou a SecexTCE que “não há provas de que a empresa BMC Produções possuía exclusividade das atrações artísticas. Não foram apresentados documentos que comprovassem a exclusividade dessa empresa sobre as atrações artísticas” (peça 90, p. 18).
12. Por conseguinte, a secretaria propôs a rejeição das alegações de defesa, o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Lucrécia Adriana de Andrade Barbosa Dantas, bem assim sua condenação ao ressarcimento do valor repassado (R\$ 100.000,00) e ao pagamento de multa a ele proporcional (art. 57 da Lei 8.443/1992).
13. O Ministério Público, a seu tempo, entende necessário traçar ponderações adicionais acerca da: *i*) execução financeira do convênio; e *ii*) prescrição da pretensão indenizatória.

II – Execução financeira do Convênio MTur 1317/2010

14. Quanto à execução financeira, recordamos que a responsável fora citada por “não apresentar notas fiscais e recibos (ou outros documentos equivalentes) emitidos em nome das bandas e cantores e assinados por seus representantes legais ou pelos seus empresários exclusivos, sendo essa representação ou exclusividade registrada em cartório” (peça 78).
15. Preliminarmente, dois aspectos essenciais ao exame do recurso de reconsideração devem ser ressaltados.
16. Primeiro, que o Convênio 1317/2010 foi assinado em 29/6/2010 (peça 5, p. 19), depois da edição da Portaria MTur 153, de 6/10/2009 (em vigor a partir de 8/10/2009, data da publicação no Diário Oficial da União – DOU). Essa norma foi alterada pela Portaria 73, de 30/9/2010 (em vigor a partir de 4/10/2010, data da publicação no DOU), por meio da qual foi introduzido o § 2º no art. 17 da Portaria 153/2009, com a seguinte disposição:

Art. 17. *omissis*

(...)

§ 2º O conveniente deverá exigir do contratante dos artistas e/ou bandas e/ou grupos documento comprobatório do efetivo recebimento do cachê por parte dos mesmos, a ser apresentado no ato da prestação de contas.

(grifo nosso)

17. Apesar de a jurisprudência do TCU sobre os convênios do MTur – vide discussão adiante – mencionar, de modo recorrente, que a entrada em vigor da Portaria 153/2009 seria o marco a partir do qual poderiam ser exigidos os recibos dos cachês, a fim de ser estabelecido o nexo entre os recursos do convênio e os consequentes dispêndios, há que levar em conta que somente a partir de 4/10/2010 adentrou no mundo jurídico a exigência quanto aos recibos dos cachês, a serem apresentados pelo conveniente na prestação de contas.

18. Registre-se que a Portaria 153/2009 foi revogada pela Portaria 88, de 10/12/2010 (em vigor a partir de 23/12/2010, data da publicação no DOU), sem prejuízo de a nova norma ter trazido a seguinte disposição (reprodução do § 2º no art. 17 da Portaria 153/2009):

Art. 16. *omissis*

(...)

§ 2º O conveniente deverá exigir do contratante dos artistas e/ou bandas e/ou grupos documento comprobatório do efetivo recebimento do cachê por parte dos mesmos, a ser apresentado no ato da prestação de contas.

(grifo nosso)

19. A exigência iniciada em 4/10/2010 perdurou, levando-se em conta apenas as normas do MTur, até 13/12/2011, quando foi editada a Portaria 250 (em vigor a partir de 14/12/2011, data da publicação no DOU), por meio da qual foi revogada “(...) a alínea “n” e os §§ 1º e 2º do art. 16, da Portaria nº 88, de 10 de dezembro de 2010.” (art. 1º da nova portaria – grifos nossos).

20. Assim, desconsiderando a existência de termos de convênio anteriores à Portaria 153/2009 e posteriores à Portaria 250/2011 que tenham, eventualmente, trazido a exigência de apresentação, pelo conveniente, de recibos dos cachês na prestação de contas, pode-se afirmar que, com base nos normativos do MTur, a referida exigência vigorou no período de 4/10/2010 a 13/12/2011.

21. A partir de 14/12/2011, o ministério não mais editou qualquer norma com disposição específica sobre a comprovação documental de que os artistas e bandas foram, de fato, remunerados pelo intermediário com os recursos oriundos de convênio do MTur. Na norma atual que disciplina os convênios do MTur, a Portaria 39, de 10/3/2017¹, não há mais disposição relativa aos recibos dos cachês, visto que não é mais prevista a contratação de artistas e bandas via empresas intermediárias.

22. Por outro lado, o termo do Convênio 474/2009 (peça 5) previa que o conveniente exigisse da empresa intermediária os recibos dos cachês repassados aos artistas e bandas (peça 5, p. 7, cláusula ‘pp’).

23. Considerando i) que o Convênio 1.317/2010 foi assinado em 29/6/2010; ii) que não havia normativo do MTur, à época, por meio do qual era prevista a apresentação dos recibos dos cachês na prestação de contas; iii) mas que o termo do referido ajuste efetivamente trazia exigência de apresentação dos mencionados recibos, o MP/TCU conclui pela ocorrência de débito integral nesta TCE.

III – Prescritibilidade no âmbito do TCU

24. Verifica-se, ainda, a relevância de avaliar eventuais reflexos, neste processo, do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Tema 899 de repercussão geral.

25. O STF, ao julgar o mérito do referido Tema 899, tendo como *leading case* o RE 636.886, fixou a seguinte tese, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE²: “***É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas***”.

26. A partir da leitura do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, este membro do Ministério Público compreende que a decisão do STF não trata diretamente do andamento de TCEs no âmbito da Corte de Contas. Há que se diferenciar o âmbito de atuação do TCU do âmbito de atuação dos órgãos estatais que, após a formação do título executivo extrajudicial, exercerão a pretensão executória em juízo, como a Advocacia-Geral da União (AGU) (responsável pela cobrança de multas e débitos a serem recolhidos aos cofres da União, bem como de autarquias e fundações públicas federais) e os órgãos jurídicos próprios de entidades da Administração indireta que deles dispõem (a exemplo das sociedades de economia mista, empresas públicas e conselhos de classe).

27. De todo modo, é possível constatar, à vista dos votos consignados no referido julgamento, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal³, é a da **prescritibilidade, como regra, da pretensão de**

¹ Portaria disponível em: <<http://antigo.turismo.gov.br/portaria-nº-39,-de-10-de-março-de-2017>> – acesso em 9/6/2021.

² O entendimento foi acompanhado pelos demais, ainda que com ressalvas pelos Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes.

³ Constituição Federal:

ressarcimento ao erário. Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam imprescritíveis “as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992” (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida na apreciação do Tema 897⁴.

28. O prazo prescricional quinquenal adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do RE 636.886, por sua vez, guarda relação mais específica com a execução judicial de dívida ativa e decorre da aplicação da legislação federal infraconstitucional ao caso concreto sob análise pelo STF, extrapolando, assim, a matéria constitucional ali apreciada sob a sistemática da repercussão geral, não se revestindo do mesmo alcance ultra partes. Ademais, à vista dos demais votos lançados, observa-se que não há sequer uma opinião jurídica uníssona entre os ministros daquela Corte a respeito do cômputo do prazo de prescrição no âmbito do controle externo.

29. O processo de contas, de caráter não judicial, não se confunde com a execução judicial que pode ser deflagrada a partir do título executivo extrajudicial caracterizado pela decisão proferida pelo Tribunal de Contas, não podendo lhe ser transpostas, sem qualquer ponderação, as regras de prescrição que se aplicam à segunda.

30. Nesse sentido, ainda que nos pareça necessária a adequação da jurisprudência do TCU à tese fixada pelo STF no Tema 899, no sentido de incorporar o entendimento da prescritibilidade da pretensão ressarcitória, em revisão do entendimento consagrado na Súmula TCU 282⁵, não se mostra adequada a pronta transposição do prazo prescricional aplicado pelo Ministro Alexandre de Moraes, naquele caso concreto, à execução judicial, para a pretensão condenatória exercida por meio do processo de contas.

31. Assim, em coerência com o entendimento consolidado da Corte de Contas quanto à incidência do prazo geral de prescrição do art. 205 do Código Civil⁶, de dez anos, às sanções de sua competência, à falta de norma específica, entendemos que o mesmo pode ser estendido, por iguais razões, para a pretensão condenatória de fins ressarcitórios exercida no âmbito do processo de contas.

32. No caso em exame, considerando que o termo inicial da contagem do prazo prescricional é 31/10/2011, prazo final para a apresentação da prestação de contas do Convênio MTur 1.317/2010 (peça 5, pp. 7 e 14), e que o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em 30/6/2020 (peça 80), verifica-se que não decorreram dez anos entre as datas mencionadas. Portanto, com a interrupção do curso do prazo prescricional, conclui-se pela **não ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento, com igual entendimento em relação à prescrição da pretensão punitiva.**

33. Sem prejuízo, registramos pontual discordância, no que tange ao exame da prescrição realizado pela unidade técnica à luz da Lei 9.873/1999. A divergência se restringe à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza, o que não vislumbramos possível, sob pena de permitir, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, em dissonância com o princípio da razoabilidade.

“Art. 37 *omissis*

(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (grifo nosso)

⁴ “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

⁵ “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [*em quaisquer casos*] imprescritíveis.”

⁶ Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler; redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

34. Inobstante esse ponto de dissonância, deixamos de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002 – que se entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica que regule o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo –, **não ocorreu a prescrição.**

IV – Proposta de encaminhamento

35. O Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União, diante das razões registradas acima, acompanha em essência a proposta de encaminhamento de peça 90, opinando por que o Colegiado delibere no seguinte sentido:

a) rejeitar as alegações de defesa da responsável Lúrecia Adriana de Andrade Barbosa Dantas (CPF: 023.391.734-93);

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Lúrecia Adriana de Andrade Barbosa Dantas (CPF: 023.391.734-93), condenando-a ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Lúrecia Adriana de Andrade Barbosa Dantas (CPF: 023.391.734-93):

Data de ocorrência	Valor histórico
20/5/2011	R\$ 100.000,00

c) aplicar à responsável Lúrecia Adriana de Andrade Barbosa Dantas (CPF: 023.391.734-93), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Turismo e à responsável, para ciência;

h) informar à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, ao Ministério do Turismo e à responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado da Paraíba que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

Ministério Público, em 3 de Agosto de 2022.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador