

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 019.576/2017-0 [Apenso: TC 033.296/2020-0]

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Guimarães/MA.

Responsável: William Guimarães da Silva (055.008.933-00).

Interessado: Ministério da Cultura (extinto).

Representação legal: Tarsis Coelho da Cunha Azevedo (OAB-MA 20.582), Hilton Henrique Souza Oliveira (OAB-MA 14.206) e outros, representando William Guimarães da Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DO OBJETO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se do recurso de reconsideração interposto por Willian Guimarães da Silva, ex-prefeito do Município de Guimarães/MA, contra o Acórdão 6.329/2020-TCU-1ª Câmara, retificado pelo Acórdão 11.706/2020-TCU-1ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, que apreciou tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura referente ao Convênio 419/2007 (Siafi 611045), que objetivou “Promover o Festival de Cultura do Município de Guimarães”. Em razão de não comprovar a execução do objeto, suas contas foram julgadas irregulares, com condenação em débito no montante histórico de R\$ 130.790,00, afastando-se a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ante a prescrição da pretensão punitiva.

2. A instrução técnica constante da peça 112, abaixo reproduzida, que contou com a anuência do corpo dirigente da então Secretaria de Recursos - Serur (peças 113 e 114), propôs o provimento do recurso, considerando-se iliquidáveis as contas, e o arquivamento dos autos, porquanto os elementos que deram suporte à conclusão pela irregularidade das contas na fase interna da TCE não foram juntados a estes autos. Quanto à prescrição, realizou análises com base tanto no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, quanto na Lei 9.873/1999. Pelo primeiro critério, concluiu pela ocorrência da prescrição decenal e, pelo segundo, afastou a prescrição quinquenal. Todavia, invocou a imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de dano ao erário, conforme a Súmula TCU 282:

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Willian Guimarães da Silva (peças 74 e 89) contra o Acórdão 6329/2020-1ª Câmara (peça 43) – corrigido materialmente pelo Acórdão 11.706/2020-1ª Câmara (peça 70) –, da relatoria do ministro Augusto Sherman.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas de William Guimarães da Silva, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 130.790,00 (cento e trinta mil, setecentos e noventa reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida

aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 23/1/2008 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, descontado o valor de R\$ 14,95 (quatorze reais e noventa e cinco centavos), devolvido em 14/5/2008; [redação dada pelo Acórdão 11.706/2020-1ª Câmara]

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

9.3. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao responsável.'

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura (MinC) em desfavor de William Guimarães da Silva, ex-prefeito de Guimarães/MA, em razão de não comprovação da execução do Convênio 419/2007 (Siafi 611045), tendo por objeto 'Promover o Festival de Cultura do Município de Guimarães', no valor de R\$ 137.680,00, sendo R\$ 130.790,00 à conta do Concedente e R\$ 6.890,00 a título de contrapartida do Conveniente. Sua vigência ocorreu no período de 31/12/2007 a 19/2/2008.

2.1. Em 2/12/2010, foi solicitado à Funarte parecer sobre a execução física do evento (peça 3, p. 87-89). Em resposta, aquela fundação manifestou-se pela necessidade de solicitar ao conveniente os nomes dos grupos musicais contratados e o envio de material (fotografias, artigos de jornais e outros) que comprovasse as efetivas participações daqueles grupos nos eventos (peça 3, p. 91).

2.2. No parecer à peça 3, p. 95, ante a ausência de resposta do conveniente sobre os questionamentos acima, a Funarte manifesta-se sobre a execução física, concluindo que as fotografias encaminhadas na prestação de contas indicavam que o referido Festival de Cultura teria tido cunho político, e não cultural. Dessa forma, opinou pela não aprovação da prestação de contas, sugerindo a devolução da totalidade dos recursos. Com base nesse parecer, foi emitido o Parecer Financeiro à peça 3, p. 99-100, propondo a reprovação parcial da prestação de contas, impugnando o valor de R\$ 130.775,05, com a aprovação do valor de R\$ 14,95, referente à devolução do saldo do convênio. Foi então instaurada a presente tomada de contas especial fundamentada nesses pareceres.

2.3. No âmbito deste Tribunal, foi promovida, em 25/7/2018, a citação do responsável (peças 19 e 22), imputando-lhe débito no valor total repassado, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos conveniados, considerando a incompletude da prestação de contas encaminhada ao concedente.

2.4. As alegações de defesa foram rejeitadas, redundando na prolação do acórdão recorrido.

## ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 75 concluiu por não conhecer do recurso, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, manifestação acolhida mediante o Acórdão 13.686/2020-1ª Câmara (peça 79).

3.1. No recurso à peça 89, o recorrente propugnou pela tempestividade do recurso, o que foi reconhecido pelo exame preliminar de admissibilidade à peça 92, em que se propôs declarar a nulidade do Acórdão 13.686/2020-1ª Câmara, conhecer do recurso e suspender o efeito dos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido.

3.2. Após concordância do MPTCU (peça 97), a manifestação acima foi acolhida mediante o Acórdão 11.087/2021-1ª Câmara (peça 98).

## MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se ocorreu a prescrição da pretensão ressarcitória (item 5);

b) se se justifica a condenação do recorrente com base análise de fotografias não previstas como elemento comprobatório no termo de convênio (item 6).

### 5. Prescrição da pretensão ressarcitória

5.1. O recorrente alega prescrição da pretensão ressarcitória, aduzindo nesse sentido que:

a) o convênio foi finalizado no ano de 2008 e a TCE só foi iniciada em 2017, razão pela qual incide a causa de prescrição quinquenal; (peça 89, p. 5)

b) o próprio acórdão reconheceu a prescrição para eventuais sanções por improbidade administrativa, restando, tão somente, possibilidade de ação de restituição ao erário; (peça 89, p. 6)

c) o Supremo Tribunal Federal, ao julgar em regime de Repercussão Geral o RE 636.886, em 20/4/2020, aplicou a prescrição quinquenal à pretensão de ressarcimento ao erário originada de Tribunal de Contas, restando fixada a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas'; (peça 89, p. 6)

d) o convênio fora assinado pelo ora recorrente em 2007 e concluído em 2008, e a TCE instaurada apenas em 2017, ou seja, nove anos após a vigência do convênio, tendo ocorrido a prescrição quinquenal; (peça 89, p. 7)

e) o transcurso do lapso prescricional mostra-se incontroverso pelo próprio acórdão recorrido, ao considerar o prazo de doze anos para a atualização monetária, divergindo assim da própria jurisprudência hodierna e já pacificada pelos Tribunais. (peça 89, p. 9)

### Análise

5.2. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 111, razão pela qual se procederá ao exame da prescrição da pretensão ressarcitória tanto pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que preveem a prescrição decenal prevista no Código Civil; quanto da prescrição quinquenal prevista na Lei 9.873/1999.

#### Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário:

5.3. No exame da prescrição da pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do prazo de prescrição decenal previsto no artigo 205 do 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.

5.4. Assim, aplicando-se os mesmos critérios para a prescrição da pretensão ressarcitória, tem-se, no caso vertente, que a data de ocorrência do fato foi 23/1/2008.

5.5. A autorização para a citação do ora recorrente se deu 5/7/2018 (peça 17).

5.6. Desse modo, conclui-se pela ocorrência da prescrição decenal prevista no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

5.7. Note-se que tal conclusão condiz com a manifestação do relator *a quo* no sentido de 'não caber a apenação do responsável com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da prescrição da pretensão punitiva, nos termos estabelecidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário' (voto, peça 44, p. 3, item 14).

#### Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

5.8. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição quinquenal se interrompe 'por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato' (art. 2º, II).

5.9. O Convênio de Cooperação n. 419/2007, firmado entre o Ministério da Cultura e o município de Guimarães em 31/12/2007, previa vigência de trinta dias e que a conveniente deveria apresentar a prestação de contas sessenta dias após o prazo previsto para a execução do objeto (peça 3, p. 27-41); donde se conclui que o prazo final para a prestação de contas era 30/3/2008.

5.10. O responsável encaminhou a prestação de contas em 14/5/2008 (peça 3, p. 65).

5.11. Em 26/6/2008, o responsável foi notificado para complementar a prestação de contas (peça 3, p. 79 e 81).

5.12. Em 6/10/2010 foi emitido o parecer técnico quanto à execução física e à avaliação dos resultados do projeto (peça 3, p. 83-85).

5.13. Em 8/5/2011, novo parecer foi emitido (peça 3, p. 95).

5.14. Em 31/3/2011 foi emitido o Parecer Financeiro 42/2016-CPCON/CGEXE/SPOA sugerindo a reprovação parcial da prestação de contas (peça 3, p. 99-101).

5.15. Em 1º/4/2016 foi instaurada a tomada de contas especial (peça 3, p. 101).

5.16. Em 18/8/2016, foi emitido o Parecer 33/2016-CPCON/CGEXE/SPOA/SE, sugerindo a reprovação das contas (peça 3, p. 109-112).

- 5.17. Em 20/10/2016 foi emitido o Relatório de Tomada de Contas Especial 034/2016 (peça 8).
- 5.18. O processo foi encaminhado a este Tribunal em 17/5/2017 (peça 2).
- 5.19. Nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei 9.873/1999, a prescrição também é interrompida ‘pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital’. E no caso vertente o ora recorrente foi citado em 25/7/2018 (ofício: peça 19; AR: peça 22).
- 5.20. A prescrição também se interrompe ‘pela decisão condenatória recorrível’ (artigo 2º, III, da Lei 9.873/1999), o que, no caso vertente, corresponde a 2/6/2020, data da sessão em que foi prolatado o Acórdão 6329/2020-1ª Câmara-TCU, ora recorrido (peça 43).
- 5.21. De todo modo, conclui-se não ter ocorrido a prescrição quinquenal prevista na Lei 9.873/1999.

\*

5.22. Além do já aduzido, permanece vigente e de ampla utilização a Súmula-TCU n. 282, segundo a qual ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’.

5.23. Nesse sentido: ‘O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de dano ao erário são imprescritíveis (Súmula TCU 282)’ (Acórdão 18604/2021-1ª Câmara, relator: Augusto Sherman).

5.24. E ainda:

- ‘Todavia, deve esta Corte de Contas julgar o processo de tomada de contas especial em exame, porquanto o Tribunal tem mantido, até agora, a interpretação pela imprescritibilidade do dano (v.g. Acórdão 3140/2020-TCU-Plenário, 13.395/2020-TCU-1ª Câmara, 3.069/2020-TCU-Plenário, 12.538/2020-TCU-1ª Câmara, 12.489/2020-TCU-1ª Câmara, 3.012/2020-TCU-Plenário, 14/2021-TCU-1ª Câmara, 30/2021-TCU-1ª Câmara, 144/2021-TCU-Plenário)’ (voto condutor do Acórdão 1623/2022, relator: Walton Rodrigues). (g.n.)

- ‘Assim, opto por continuar a seguir a jurisprudência dominante nesta Corte de Contas, sedimentada na Súmula TCU 282, segundo a qual é imprescritível a pretensão de ressarcimento por parte da União, tese também abraçada por recentes decisões deste Tribunal (Acórdão 5236/2020-TCU-Plenário, 6.171/2020-TCU-2ª Câmara, 6.084/2020-TCU-1ª Câmara, 5.681/2020-TCU-2ª Câmara, 6.846/2020-TCU-2ª Câmara, 6.676/2020-TCU-2ª Câmara, 6.707/2020-TCU-2ª Câmara, 6.473/2020-TCU-1ª Câmara, 6.466/2020-TCU-1ª Câmara, 6.465/2020-TCU-1ª Câmara, entre outros)’ (voto condutor do Acórdão 1551/2022-1ª Câmara, relator: Vital do Rêgo).

## **6. Condenação baseada em fotos não previstas no termo de convênio**

6.1. O recorrente alega que a decisão recorrida considerou a não comprovação da execução do objeto do convênio em face de pareceres do MinC, os quais se prestaram a questionar comprovações subjetivas da execução do objeto, consubstanciando suas alegações em meras suposições, em que pese requerer a rejeição das contas do recorrente com base em fotos, requisito este não constante do termo de convênio e nem da norma disciplinar no âmbito do Governo Federal, como a IN nº 01/97. (peça 89, p. 3)

### **Análise**

6.2. O responsável encaminhou a prestação de contas em 14/5/2008 (peça 3, p. 65-77). Segundo alega em recurso, tal prestação de contas constava de empenho, contrato, nota fiscal, recibos, cópias de cheques, extratos de contas, relatórios de prestação de contas e outros (peça 89, p. 24).

6.3. Em 26/6/2008, o responsável foi notificado para complementar a prestação de contas (peça 3, p. 79 e 81). Ocorre que nesta notificação foram solicitados, a título de complementação da prestação de contas: ‘cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações’, ‘relação de bens’ e ‘conciliação bancária’. Não há notícia de que a notificação tenha sido atendida pelo ora recorrente.

6.4. No ‘parecer técnico quanto à execução física e à avaliação dos resultados do projeto’, de 6/10/2010, registrou-se que ‘todas [as metas] foram executadas de acordo com o programado, sem exceção’; que ‘o relatório financeiro (...) está em consonância com o plano de trabalho’; e ‘quanto à suficiência da divulgação e inserção da logomarca do Ministério da Cultura’, que ‘foi enviado clipping do evento (...) contendo diversos artigos impressos e fotos do evento’, que ‘os artigos se referem principalmente ao aniversário

da cidade e às atividades de ação social que ocorreriam, sem mencionar a programação cultural prevista no projeto, que não se observou ‘em nenhum artigo enviado menção ao incentivo da Lei Federal’, que ‘nas fotos enviadas dos outdoors, observamos a logomarca do MinC (...), bem como nos banheiros químicos’; que ‘no relatório final (fl. 169), o proponente informa que foram contratados grupos musicais, como Grupo de Orquestra, Choro e Corda’, sugerindo-se ‘que solicite o envio dos nomes dos grupos contratados’. A conclusão do parecer foi que, ‘nos documentos enviados para a prestação de contas, não verificamos nenhuma inconformidade’, mas ‘no clipping e nas fotos enviadas do evento às fls. 202 a 226, pudemos observar que se tratou de um evento primordialmente de cunho político, e não existindo imagem que sugira a realização do que foi previsto nos objetivos do projeto’, sugerindo-se ‘que solicite o envio de material que comprove a realização das atividades culturais’ (peça 3, p. 83-85). (g.n.)

6.5. Os elementos mencionados no parecer técnico não se encontram nos autos, conforme reconhecido pela unidade técnica: ‘Ressalte-se que não constam dos autos as fotografias e cópias do noticiário veiculado pela mídia’ (peça 15, p. 2, item 16). De fato, o que se observa é que a numeração dos documentos encaminhados a este Tribunal salta da folha 168 (peça 3, p. 65) para 174 (peça 3, p. 67) e da folha 179 (peça 3, p. 77) para a 268 (peça 3, p. 79), omitindo, portanto, as folhas 169 e 202-226, referidas no parecer e em que se basearam tanto a sugestão de diligência, quanto a conclusão de que se tratou de um evento de cunho político. Segundo informação dos autos, sabe-se, por exemplo, que às folhas 180-188 constavam nota fiscal e recibos encaminhados pelo recorrente, os quais não constam dos autos (peça 21, p. 20). E à peça 89, p. 36-38, o recorrente alega ausência de documentos, aduzindo que encaminhou ao MinC, mas não constavam dos autos encaminhados pelo órgão concedente a este Tribunal: ofícios à peça 21, p. 19-20; relação de pagamentos (peça 89, p. 37); demonstrativos da prestação de contas: documentos fiscais, documentos comprobatórios das despesas, álbuns de fotografias aleatórias, documentos de natureza contábeis, orçamentários e financeiros; documentos licitatórios.

6.6. A diligência sugerida foi encaminhada à prefeitura municipal de Guimarães, solicitando-se ‘informar o nome dos grupos musicais contratados’ e ‘enviar material (fotos, artigos de jornais ou outros) que comprove a efetiva participação dos mesmos nos eventos’ (peça 3, p. 91).

6.7. Em novo parecer técnico quanto à execução do objeto, de 8/5/2011, registrou-se que, ‘num olhar mais minucioso às fotos enviadas, observamos com certa estranheza os adesivos contendo a logomarca do MinC colados aos banheiros químicos à fls. 228, pois, além do local escolhido para a inserção da logomarca ser um tanto incomum, nota-se que o adesivo do último banheiro da sequência (canto esquerdo) estaria colado na dobradiça da porta e/ou parcialmente solto. Além disso, em foto à fl. 203 observamos que nos mesmos banheiros não existem os adesivos, nos eixando dúvidas e questionamentos sobre se os mesmos realmente foram inseridos. A mesma dúvida paira com relação às fotos dos outdoors enviados à fl. 231, nos parecendo que alguns deles se encontram tortos com relação aos muros onde estariam anexados’. Assim, ‘na impossibilidade de comprovarmos a veracidade do que foi informado pelo proponente na prestação de contas, e sem termos certeza do que foi efetivamente realizado, concluímos que o projeto não atingiu seu objetivo, nem cumpriu suas metas estabelecidas, uma vez que só comprovou ter realizado uma festa de cunho político, com uma ação social promovida pela Promotoria de Justiça da Cidade, conforme descrito em artigo de jornal enviado à fl. 237. Nesse sentido, não aprovamos a prestação de contas e sugerimos que os valores recebidos sejam devolvidos em sua totalidade’ (peça 3, p. 95). (g.n.)

6.8. Novamente, os elementos mencionados não se encontram nos autos: ‘As fotografias consideradas suspeitas pelo Ministério da Cultura não constam dos autos’ (peça 23, p. 6, item 48). Além disso, a impugnação baseou-se em análise de fotografias que sequer se encontravam nos autos à época da prolação do acórdão recorrido (já que algumas delas somente foram juntadas aos autos em sede recursal).

6.9. No Parecer Financeiro 42/2016-CPCON/CGEXE/SPOA, de 31/3/2016, registrou-se que ‘não houve fiscalização ‘in loco’, tendo a análise sido realizada exclusivamente com base nas informações, documentos e material apresentado pelo Convenente na prestação de contas’ (peça 3, p. 100). Levando em conta o parecer técnico de 6/10/2010, aduziu-se que ‘não há o que se analisar na documentação apresentada, uma vez que a inexecução do objeto pactuado configura prejuízo ao erário’ e que ‘a reprovação ocorreu por insuficiência de comprovação da execução do objeto pactuado, uma vez que as informações, os documentos e materiais encaminhados pela Convenente não foram suficientes para comprovar a realização do projeto’. Assim, concluiu-se que, ‘considerando que a área técnica concluiu que não houve a execução do objeto, conforme o Parecer Técnico [à peça 3, p. 95], deixamos de proceder a análise financeira, uma vez que a inexecução do objeto configura dano ao erário’ (peça 3, p. 99-101). (g.n.)

- 6.10. Portanto, devido à conclusão de que não houve a execução do objeto, deixou-se de proceder à análise financeira.
- 6.11. No Parecer 33/2016/CPCON/CGEXE/SPOA/SE informa-se que o responsável, ao ser informado das conclusões do Parecer Financeiro 42/2016, ‘apresentou documentação complementar’, a qual, submetida a análise, resultou na conclusão de que, ‘diante da dificuldade de comprovar a veracidade das informações da conveniente e da constatação de que a documentação apresentada se limita a atestar a realização de um evento de cunho político e muito diferente do evento proposto pelo Plano de Trabalho e pelo Termo de Convênio, a presente análise corrobora o entendimento da Parecerista Técnica de que não há suficiência de material comprobatório da execução física do objeto’, recomendando-se então a reprovação da prestação de contas no que diz respeito à execução física e ao cumprimento do objeto do convênio’. Concluiu-se ainda que, considerando a impossibilidade de se aferir o cumprimento do objeto e objetivos, conforme detectou a área técnica, não há que se falar em análise financeira, uma vez que não ficou regulamente comprovado o cumprimento dos objetivos de acordo com o pactuado’ (peça 3, p. 109-112).
- 6.12. A documentação complementar mencionada no Parecer 33/2006 não foi juntada pelo órgão concedente aos autos.
- 6.13. Em suma, pelos elementos dos autos, não é possível chegar às mesmas conclusões do órgão concedente de que o objeto do convênio não foi cumprido, que se tratou de ato de cunho político e de que a documentação encaminhada não mereceria uma análise financeira.
- 6.14. Nessa linha foi a instrução à peça 23, que consignou que ‘as razões apresentadas pelo Ministério da Cultura para imputação do débito ao responsável baseiam-se em suposições, lastreadas em fotografias que não constavam dentre os elementos listados para compor obrigatoriamente a prestação de contas, conforme cláusula oito, parágrafo primeiro, do Termo de Convênio (peça 3, p. 35)’ (peça 23, p. 5, item 43). E afora as fotos apresentadas, ‘os pareceres emitidos pelo MinC não são conclusivos quanto a regularidade ou não dos demais elementos apresentados na prestação de contas em tela comprovando a realização física do evento’ (peça 23, p. 6, item 45). Assim, ‘a manifestação pela reprovação das contas baseia-se, portanto, em suspeições sobre as fotografias apresentadas na mesma prestação de contas, conforme parecer técnico s/n, à peça 3, p. 95’ (peça 23, p. 6, item 46).
- 6.15. No tocante à exigibilidade das fotos como elemento probatório, a instrução à peça 23 registrou que ‘as fotografias não constavam como elementos obrigatórios previstos para acompanhar a prestação de contas, de acordo com o termo de convênio pactuado, não obstante, contudo, que pudessem ser utilizadas como elementos probatórios, caso comprovados indícios de irregularidades em outros elementos de prestação de contas’ (peça 23, p. 6, item 49). Assim, ‘a reprovação das contas (...) decorreu da análise de fotografias, ausentes dos autos, que foram consideradas suspeitas (peça 23, p. 6, item 50).
- 6.16. Dessa forma, uma vez que os novos elementos foram encaminhados em 2018 e não haviam sido objeto de análise pelo concedente, a instrução concluiu que, ‘em respeito ao princípio da ampla defesa, e evitando a duplicidade de pareceres, seria oportuno que o Ministério da Cultura emitisse manifestação conclusiva sobre a prestação de contas do Convênio n. 419/2007 (Siafi 611045), complementando o Relatório de TCE, com base nos novos esclarecimentos e documentos encaminhados àquele Ministério pelo ex-prefeito, inseridas na peça 21, p. 8-53, considerando que as fotografias que poderiam indicar que o evento conveniado teria sido realizado para fins políticos, não constam dos autos, e que essas fotografias foram substituídas, em razão de uma alegada troca ocorrida equivocadamente, quando do encaminhamento inicial’ (peça 23, p. 7, p. 52).
- 6.17. O cumprimento à diligência foi assim sintetizado pela unidade técnica, na instrução à peça 39:
- ‘3.1 O ministério se pronunciou acerca de cada um dos itens questionados, conforme abaixo resumido.
    - 3.1.1 Banheiros químicos: as fotos não comprovam a execução da etapa, tendo em vista estarem localizados em rua sem movimentação, não sendo possível estabelecer vinculação com o evento.
    - 3.1.2 Contratação de orquestra e grupos musicais: as fotos não evidenciam a contratação e apresentação dos grupos previstos, ante a ausência de qualquer identificação do evento ou de datas de apresentação.
    - 3.1.3 Apresentação de peças teatrais: não há previsão de tais apresentações no plano de trabalho aprovado.

3.1.4 Apresentação de diversas danças e musicais culturais: tais apresentações não foram previstas no plano de trabalho aprovado. Além disso, não há qualquer referência que as vincule ao evento objeto do convênio em questão.

3.15 Declarações apresentadas: foram apresentadas dez anos após a suposta realização do evento. Além disso, desacompanhadas de quaisquer outros elementos que pudessem comprovar a efetiva ocorrência do festival.

3.2 Por tudo isso, o ministério manteve seu posicionamento acerca da ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas, bem como a inexistência de comprovação acerca da efetiva realização do evento cultural, persistindo o débito correspondente ao montante integral repassado.

3.3 De fato, observando as fotos trazidas pelo responsável, não é possível afirmar que retratem a festividade objeto do convênio.

6.18. A instrução concluiu que ‘o ex-prefeito não logrou comprovar a realização da festividade cultural, não tendo fornecido quaisquer elementos hábeis a demonstrar a fiel execução do objeto e o atingimento dos objetivos colimados’ (peça 39, p. 3, item 3.5). Ao justificar tal conclusão, a instrução aduziu que, não obstante inexistir ‘a obrigatoriedade de fornecimento de fotografias e filmagens no bojo da prestação de contas’, ‘algumas ocorrências levaram o concedente a requerer tais elementos’.

6.19. A primeira ocorrência a se destacar seria o fato de o responsável haver deixado ‘de responder ofícios do ministério, nos quais eram solicitados documentos que compunham o rol de itens exigidos, conforme se verifica, por exemplo, na p. 79’ (peça 39, p. 4, item 3.8). Entretanto, no próprio ofício há despacho manuscrito dispensando o envio da licitação e da conciliação, ‘porque consta aos autos, fls. 191 a 197’. Além disso, em se tratando de evento cultural, é de se esperar que não houvesse bens a relacionar. Então, a rigor, tal notificação deveria ser desconsiderada.

6.20. A segunda ocorrência se refere ao fato de que o parecer técnico à peça 3, p. 83-85, e o parecer financeiro à peça 3, p. 99-100, informarem inexistir ‘comprovação da execução das atividades culturais objeto do convênio, bem como não se sabia quais artistas ou grupos musicais teriam se apresentado no suposto festival’. Assim, ‘diante da dúvida acerca da efetiva realização do objeto pactuado, o concedente ofereceu ao ex-gestor a oportunidade de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos por meio do envio de fotos, notícias de jornal ou internet, bem como outros elementos que pudessem se prestar a essa finalidade. Entretanto, tal providência se mostrou infrutífera’ (peça 39, p. 4-5, itens 3.9 e 3.10).

6.21. Nesse ponto, tem-se que, conforme registrado acima, o parecer técnico à peça 3, p. 83-85, registrou que, ‘nos documentos enviados para a prestação de contas, não [foi verificada] nenhuma inconformidade’, e as fotos em que se teria baseado a sugestão de diligência e a conclusão de se tratou de evento de cunho político não se encontram nos autos.

6.22. Já o parecer financeiro, conforme aduzido acima, (i) registrou que ‘não houve fiscalização ‘in loco’, tendo a análise sido realizada exclusivamente com base nas informações, documentos e material apresentado pelo Conveniente na prestação de contas’, e (ii) se eximiu de proceder à análise financeira do convênio, aduzindo que ‘não há o que se analisar na documentação apresentada, uma vez que a inexecução do objeto pactuado configura prejuízo ao erário’, de modo que ‘[deixou-se] de proceder a análise financeira, uma vez que a inexecução do objeto configura dano ao erário’.

6.23. O voto condutor da decisão recorrida, corroborando a percepção de que a condenação do recorrente se baseou na análise de fotografias, registrou que, ‘conforme apontado pela Secex-TCE, as fotos apresentadas pelo responsável não permitem afirmar que retratem a festividade objeto do convênio. Dessa forma, ante a inexistência de elementos capazes de demonstrar a execução física do objeto do ajuste, resta impossibilitada a aprovação da prestação de contas submetida ao MinC, mormente quando apresentada de forma incompleta’ (peça 44, p. 2, item 12).

6.24. No entanto, como a prestação de contas originalmente apresentada não consta dos autos, não é nem mesmo possível, de acordo com os elementos dos autos, chegar à mesma conclusão do órgão concedente no sentido de que a prestação de contas estaria incompleta. Conforme entendimento deste Tribunal, ‘o relatório da comissão de sindicância, desacompanhado dos elementos de prova que lhe deram suporte, não é suficiente para embasar a responsabilização perante o TCU, pois traduz tão somente entendimento ou conclusão acerca de determinados fatos submetidos à apreciação daquele colegiado. A presunção de veracidade do relatório não afasta o ônus do TCU de buscar as provas que o fundamentaram e elucidar os fatos sob exame, podendo o

Tribunal chegar a entendimento distinto daquele ao qual chegou a sindicância, dado o princípio da independência das instâncias? (Acórdão 4003/2021-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas). Não há razão para que este entendimento não seja estendido ao relatório de tomada de contas especial e aos elementos encaminhados a este Tribunal pelo órgão concedente.

6.25. De fato, conforme já aduzido, a numeração dos documentos encaminhados a este Tribunal saltam da folha 168 (peça 3, p. 65) para 174 (peça 3, p. 67) e da folha 179 (peça 3, p. 77) para a 268 (peça 3, p. 79), omitindo-se portanto toda a documentação encaminhada pelo ora recorrente a título de prestação de contas e assim os elementos em que teria se baseado a conclusão de que se tratou de um evento de cunho político. Conforme alegado pelo recorrente, a documentação encaminhada constava dos ofícios à peça 21, p. 19-20; relação de pagamentos (peça 89, p. 37); demonstrativos da prestação de contas: documentos fiscais, documentos comprobatórios das despesas, álbuns de fotografias aleatórias, documentos de natureza contábeis, orçamentários e financeiros; documentos licitatórios (peça 89, p. 36-38). Em vista da lacuna observada nas folhas que compõem os autos, a alegação é inteiramente verossímil.

6.26. Não consta dos autos a análise porventura procedida pelo órgão concedente da documentação originalmente encaminhada como prestação de contas (à exceção das fotos, que não constavam dos autos até a apresentação das alegações de defesa do recorrente perante este Tribunal – cf. peça 21, p. 24, 26-31, 33-35, 37-42), mas apenas uma notificação para complementação da documentação em que constam três itens perfeitamente dispensáveis: dois (adjudicação/homologação da licitação e conciliação bancária), por já constarem dos autos; e um (relação de bens), por impertinente ao objeto do convênio (peça 3, p. 79).

6.27. A partir de então, não atendida a notificação acima, a análise passou a ser feita com base nas fotografias omitidas do processo encaminhado a este Tribunal. E mais grave ainda é que o parecer financeiro expressamente se eximiu de realizar a análise financeira do convênio, tendo em vista a conclusão de inexecução do objeto. Ademais, não houve fiscalização *in loco*.

6.28. Assim, conclui-se que não há elementos nos autos que leve à condenação do recorrente, tendo em vista que sua prestação de contas não foi devidamente analisada e não constam dos autos os elementos que levaram à rejeição das contas.

6.29. Ante todo o exposto, considerando que a ausência nos autos da prestação de contas originalmente encaminhada pelo ora recorrente constitui caso fortuito alheio à sua vontade, e tendo em vista que a ausência de tais elementos torna materialmente impossível o julgamento de mérito, deve-se, nos termos do artigo 20 da Lei 8.443/1992 considerar as contas ilíquidáveis as contas e ordenar seu trancamento, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

\*

7. Aplicando-se o entendimento acima, passa-se à análise dos pontos específicos abordados pelo recorrente, os quais, segundo o órgão concedente, levaram à rejeição das contas.

#### Banheiro químico

7.1. O recorrente aduz que:

a) os documentos trazidos a este processo pelo requerente na defesa em discussão são documentos complementares para contestar supostas dúvidas apresentadas nos pareceres anteriores, em especial o Pronac n. 01400.012918/2007-36 (peça 3, p. 95) e Parecer Financeiro n. 42/2016-CPCON/CGEXE/SPOA (peça 3, p. 99-101), base para a geração do Parecer 33/2016/CPCOIM/CGEXE/SPOA/SE (peça 3, p. 109-112); (peça 89, p. 13-17)

b) assim, as demais fotos que comprovam a execução da meta 1 do plano de trabalho foram encaminhadas ao ministério em resposta a diligências anteriores, e não foram juntadas nos autos do processo pelo MinC; (peça 89, p. 17)

c) o questionamento do MinC não decorre da ausência de fotos ou de documentação idônea, mas diz respeito a um adesivo descolado de uma porta em uma das imagens de um dos banheiros; (peça 89, p. 18)

d) apontar a necessidade de comprovar baseada em meras imagens, bem como haver a condenação baseada unicamente em fotos, traz perigo à segurança jurídica do processo, pois não constituía requisito do convênio, bem como inexistente cabimento jurídico válido para tal análise; (peça 89, p. 18)

e) se houvesse análise concreta das fotos, não se teria concluído que os banheiros estavam dispostos numa calçada de rua sem movimento, pois é possível observar que os mesmos estavam colocados numa praça, e não numa rua sem movimento; além disso, as fotos foram tiradas durante o dia, sendo que as

apresentações relativas ao festival de cultura aconteciam à noite, razão pela qual não aparecem pessoas circulando pela praça nas fotografias (cf. fotos à peça 89, p. 19-20); (peça 89, p. 19)

f) assim, não foram apresentadas fotos de dois banheiros, mas duas fotos em ângulos diferentes com imagens de quatro banheiros, elementos que já se encontravam juntados no processo por motivo de diligências anteriores; (peça 89, p. 21)

g) as fotos apresentadas (peça 89, p. 15-16, 19-20) mostram que, ao contrário do aduzido, os banheiros não estavam localizados em calçada de rua isolada e sem movimento; que as fotos foram tiradas durante o dia, enquanto o festival ocorria à noite; e que os banheiros se encontravam na Praça Luiz Domingues no centro da cidade de Guimarães; (peça 89, p. 21)

h) não é proporcional ou razoável que a condenação do recorrente seja baseada em meras ilações e suposição de adesivo descolado em uma imagem, ou mesmo nas demais imagens, pois padecem de um mínimo juízo justo; não parece minimamente justo condenar o recorrente com base em fotos juntadas para melhor visualização e comprovação da execução do convênio, visto que o evento ocorreu e as fotos trazidas serviam unicamente para acrescentar a prestação de contas; (peça 89, p. 22)

i) assim, mostra-se desarrazoado reprovar a prestação de contas apresentada há mais de dez anos com base nessas suposições relatadas nos diversos pareceres apresentados pelo MinC, que se baseiam unicamente em documentação física, por meio de fotos que sequer são elementos obrigatórios da prestação de contas e do termo de convênio firmado entre o Ministério da Cultura e o ex-gestor do município, motivo pelo qual requer o reconhecimento da regularidade das contas do recorrente. (peça 89, p. 22)

#### Análise

7.2. Em vista da análise procedida nesta instrução, assiste razão ao recorrente. A condenação se deu com base em análise de fotografias e foi considerada apenas a documentação complementar juntada pelo responsável ora recorrente, não constando dos autos a documentação originalmente encaminhada pelo recorrente a título de prestação de contas ou a análise porventura procedida em tal documentação.

#### Contratação de orquestra e grupos musicais

7.3. O recorrente aduz que:

a) as questões relativas à apresentação da orquestra e de grupos musicais já foram devidamente esclarecidas em diligências anteriores, não havendo como demonstrar tecnicamente as etapas da execução do convênio por meio de fotografias ou filmagens, visto que este requisito não era obrigatório para a execução do convênio firmado entre o Ministério da Cultura e o Município de Guimarães; (peça 89, p. 23)

b) a conveniente não tirou fotos técnicas e nem programadas como se para fazer um relatório técnico fotográfico de comprovação das etapas do objeto do convênio, apenas tirou fotos comuns dos eventos para formação de álbuns próprios, visto não constar a obrigação no termo do convênio e porque a responsabilidade pela fiscalização era da concedente; (peça 89, p. 23-24)

c) a comprovação da realização dos eventos pode ser confirmada pelas dezenas de fotografias apresentadas nas diligências, pelas declarações de pessoas idôneas que participaram e que trabalharam nos eventos, pelos demonstrativos da prestação de contas, extratos bancários e pelas documentações fiscais e de pagamentos apresentados, conforme consta no processo, onde o próprio ministério concedente devolve documentos originais, pelo fato de ter recebido mais de uma cópia dos apontamentos comprobatórios (peça 21, p. 19-20); (peça 89, p. 24)

d) tais deliberações puramente técnicas, quais sejam: identificação de etapas, fases, nomes de cada pessoa membros dos grupos, ângulos técnicos de fotografias, datas e outros, não haveria como requerer ao recorrente a sua comprovação, por que as fotos foram tiradas aleatoriamente pela prefeitura de Guimarães-MA para os álbuns fotográficos, constituindo apenas fotos dos eventos, e não material técnico de comprovação das etapas do convênio, como exigiram os técnicos do ministério concedente; além disso, muitas fotos foram deterioradas porque foram preservadas nos álbuns em modo impresso à época, e não de forma digital, visto que sequer se imaginaria ser necessário para demonstrar a licitude da execução do convênio passados dez anos da ocorrência do evento em comento; (peça 89, p. 24-25)

e) assim, reitera-se que no evento organizado pela prefeitura houve grupos de instrumentos compatíveis com as etapas estabelecidas no plano de execução, não havendo dúvida de que essas etapas foram realizadas no termo de convênio pactuado; no entanto, o órgão concedente, ao aduzir que nas fotos não havia identificação do festival, considerou que as fotos não foram tiradas em ângulos que pudesse visualizar o nome

do festival, o que é desarrazoado e constitui requisito não contemplado pelo termo do convênio pactuado, bem como não pode servir como parâmetro para a execução do Festival de Cultura; (peça 89, p. 25)

f) de acordo com os termos firmados entre as partes, é possível constatar que o recorrente cumpriu todas as cláusulas do termo de convênio, uma vez que os próprios pareceres do ministério concedente que levaram à reprovação das contas não citam ausência de documentos, mas apenas se referem a fotos (que não constam no rol de documentos obrigatórios que teriam de ser apresentados); (peça 89, p. 27)

g) ao analisar a prestação de contas, o ministério concedente não faz referência à ausência de fotos, mas simplesmente se reporta ao modo como as fotos foram tiradas, e a ilicitude perpetrada mediante a irregularidade das contas do recorrente repousa unicamente nos ângulos em que as fotos foram feitas, como por exemplo um adesivo da porta de um banheiro que caiu e alguém colocou no lugar errado na dobradiça da porta; os banheiros que foram colocados em cima de uma calçada em uma rua sem movimento (mesmo sendo perceptível que as fotos foram tiradas durante o dia em uma praça na cidade de Guimarães, no interior do Maranhão); as fotos dos grupos musicais, mesmo constando os músicos e os instrumentos compatíveis com as etapas e especificações do projeto da concedente, mas que foram descartadas por não constar a identificação do nome do festival nas fotos (mesmo a concedente não tendo informado à conveniente de que não iria cumprir a fiscalização prevista no termo de convênio); (peça 89, p. 27)

h) portanto, a ausência de condições plausíveis a concluir sobre a irregularidade das contas do recorrente é patente para o seu total descabimento, levando em consideração que não poderia o ministério recorrente realizar fiscalização técnica a seu cargo por meio de fotos e filmagens, e ainda considerar irregular as contas do ex-gestor, ora recorrente, quando este procedeu a todo o trâmite pactuado no convênio, bem como prestou contas e apresentou todos os documentos pertinentes a este. (peça 89, p. 27-28)

#### Análise

7.4. Assiste razão ao recorrente. A análise relativa à execução do objeto com base meramente em fotografias, além de não disciplinada em normativo e não previsto no termo de convênio, guarda um nível de subjetividade extremo. O não disciplinamento da comprovação fotográfica abre espaço a que, uma vez rejeitadas as fotos apresentadas, passe-se a exigir uma prova impossível, isto é, a apresentação de fotos que simplesmente não foram tiradas.

#### Apresentação de peças teatrais

7.5. O recorrente aduz:

a) é incorreta a informação de que a apresentação de peças teatrais sobre a história dos portugueses que fundaram a cidade não estava prevista como meta/etapa/fase no plano de trabalho aprovado, dado que apesar de as apresentações das peças teatrais não terem previsão financeira no plano de trabalho, fazem parte do projeto aprovado pelo Ministério da Cultura, sendo motivada pela necessidade de explanação sobre a fundação da cidade pelos portugueses, de modo que as referidas peças teatrais são elementos presentes e incluídas nos festejos inerentes ao evento 'Festival de Cultura do Município de Guimarães'; (peça 89, p. 28)

b) as peças teatrais objeto deste tópico processual não devem ser descartadas do contexto do objeto do convênio, em virtude de que mesmo que não façam parte do escopo financeiro esposado no plano de trabalho firmado entre as partes, esse evento se constitui como mais uma comprovação de que a conveniente cumpriu todo o projeto estabelecido para o Festival de Cultura de maneira integral; (peça 89, p. 28)

c) conforme o projeto, as apresentações teatrais e outros eventos, com a participação de alunos das escolas públicas, foram de responsabilidade da conveniente, sem ônus para o MinC, segundo o item 6 – estratégias de ação (memorial descritivo – peça 89, p. 29); (peça 89, p. 28-29)

d) portanto, resta comprovado que a Conveniente cumpriu de forma cabal toda a sua responsabilidade na execução do Projeto que fora aprovado pelo Ministério e conseqüentemente o Termo de Convênio. (peça 89, p. 29)

#### Análise

7.6. Assiste razão ao recorrente. Conforme visto acima, o órgão concedente registrou, quanto à apresentação de peças teatrais, que 'não há previsão de tais apresentações no plano de trabalho aprovado'. E de fato, o memorial descritivo de ações do convênio registra que 'a prefeitura (sem ônus para o MinC e fora do projeto apresentado) realizará festival de corais, apresentações teatrais e outros eventos, com a participação de alunos das escolas públicas (peça 89, p. 29)'. Então, a rigor, a menção a peças teatrais nem deveria ter sido feita, porquanto estranha ao objeto do convênio. (g.n.)

7.7. Registre-se que, a exemplo de outros documentos, o memorial descritivo referido pelo recorrente e reproduzido em seu recurso não consta dos autos, possivelmente por ter sido omitido entre os documentos encaminhados pelo órgão concedente a este Tribunal (peça 3).

#### Apresentação de diversas danças e musicais culturais

7.8. O recorrente aduz:

a) embora se tenha aduzido que tais apresentações não foram previstas no plano de trabalho aprovado e que nas fotos apresentadas não haveria qualquer indicação/outdoor/banner que comprovasse se tratar de evento referente ao projeto em questão, os técnicos do Ministério da Cultura desconsideraram de forma irregular toda a documentação fiscal e comprobatória da realização do objeto do convênio e se firmaram nas fotos, não se atentando ao plano de trabalho, ao termo de convênio e tampouco ao projeto da convenente; logo, tudo se limitou a analisar fotos tiradas de maneira aleatória para os álbuns do município, há acerca de mais de dez anos; (peça 89, p. 30)

b) as fotos foram mais consideradas que a própria documentação, que foi desconsiderada para fins de comprovação, quando evidenciam a regularidade do objeto; (peça 89, p. 30)

c) as fotos não foram tiradas de forma técnica com a finalidade exclusiva de anexo de comprovação de termo de convênio e prestação de contas, e sim para assentamento de memória, para o álbum de recordações da cidade; (peça 89, p. 30)

d) a contrariedade da questão é tão somente sobre o modo como as fotos foram tiradas, em ângulos que não visualizam as placas, banners e faixas referentes ao convênio; (peça 89, p. 30)

e) ao contrário do aduzido pelo órgão concedente, a apresentação de grupos musicais e danças folclóricas locais constavam sim no plano de trabalho do referido convênio, uma vez que o item 2.1.4 do plano de trabalho trata de conjunto musical local e na programação do projeto da convenente, aprovado pela concedente, consta: ‘12 de Janeiro: Apresentação de grupos de danças folclóricas e ritmos variados (axé, hip-hop, country...)’ (peça 89, p. 33). (peça 89, p. 31)

#### Análise

7.9. Assiste razão ao recorrente, de modo que não procede a afirmação do órgão concedente de que as apresentações não foram previstas no plano de trabalho, visto que estava prevista ‘apresentação de grupos de danças folclóricas e ritmos variados (axé, hip-hop, country...)’ (peça 89, p. 33).

#### Declarações de terceiros

7.10. O recorrente aduz que:

a) embora se tenha aduzido que as declarações de terceiros atestando a realização do evento foram emitidas dez anos após a execução do projeto, parte dessas pessoas participaram do evento como espectadores e outras trabalharam na organização do evento por parte da prefeitura; (peça 89, p. 33-34)

b) tendo em vista a negativa da prestação de contas, as declarações apresentadas, onde pessoas afirmam a ocorrência do evento, foi a forma com a qual o recorrente encontrou para constar no conjunto probatório já apresentado; (peça 89, p. 34)

c) a análise do MinC, no entanto, coloca em dúvida a memória e a veracidade das declarações apresentadas, obtidas de pessoas que fizeram parte do evento, que evidenciaram a ocorrência do evento, tendo em mãos toda documentação fiscal, fotografias, testemunhos de pessoas da região, que confirmam a realização do objeto conveniado; (peça 89, p. 34)

d) a responsabilidade precípua de fiscalizar e comprovar a veracidade dos eventos era do MinC, que não o fez há mais dez anos e faz de maneira desarrazoada exigências ao recorrente relativamente a intermináveis provas técnicas visuais de eventos que aconteceram há mais de uma década, para suprir falha da própria concedente; (peça 89, p. 34)

e) o MinC aduz que, apesar das declarações, não foi apresentado qualquer documento oficial/recortes de jornais/sites da internet com relação ao festival, e que não foram localizados nos autos contratos firmados com os grupos, empresas/pessoas físicas que comprovassem a execução dos serviços prestados; tal manifestação dá a entender que os únicos documentos encaminhados pelo ora recorrente à concedente foram as referidas declarações e que nunca mandou nenhum documento oficial, nem mandou os relatórios da prestação de contas, extratos bancários, contratos, empenho, notas fiscais, recibos, cópias de cheques, álbuns de fotografias (comuns) dos eventos, relação dos grupos musicais e outros; (peça 89, p. 35)

f) o parecer do MinC não se reporta em nenhum momento aos documentos à peça 21, p. 19-20 das alegações de defesa, que trata da devolução de documentos oficiais originais que foram encaminhados pela concedente à conveniente em duplicidade, quando o MinC devolveu apenas as vias originais dos documentos que vieram em duplicidade, sendo que os que vieram em cópias normais não foram devolvidos; isso prova que o narrado no parecer não condiz com a realidade dos fatos. (peça 89, p. 35)

#### Análise

7.11. Segundo entendimento deste Tribunal, ‘declarações de terceiro, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio, possuem baixa força probatória e provam somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado’ (Acórdão 1423/2019-Plenário, relator: Raimundo Carreiro).

7.12. Não obstante isso, assiste razão ao recorrente ao aduzir que não procede a afirmação de que as declarações estariam desacompanhadas de outros elementos que as corroborassem, porquanto não há nos autos qualquer indicação de que a prestação de contas originalmente encaminhada tenha sido analisada, e não há nos autos nem mesmo os documentos apresentados a título de prestação de contas.

7.13. Mas se não há fotos conclusivas que comprovem a vinculação do evento ao convênio; se tais fotos não eram exigidas pelo termo de convênio; se as declarações de terceiros atestando a realização do evento têm baixo valor probatório; se a documentação que compunha a prestação de contas não consta dos autos e nem mesmo foi objeto de análise; se o órgão concedente expressamente se eximiu de fazer a análise financeira da documentação complementar; então é de se questionar que alternativa restaria ao recorrente para comprovar a execução física do convênio.

#### **CONCLUSÃO**

8. Da análise, conclui-se que:

a) ocorreu a prescrição decenal prevista no Acórdão 1441/2006-TCU-Plenário, mas não a quinquenal prevista na Lei 9.873/1999; em todo caso, segundo a Súmula-TCU n. 282, ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’ (item 5);

b) considerando que a ausência nos autos da prestação de contas originalmente encaminhada pelo ora recorrente constitui caso fortuito alheio à sua vontade, e tendo em vista que a ausência de tais elementos torna materialmente impossível o julgamento de mérito, deve-se, nos termos do artigo 20 da Lei 8.443/1992 considerar as contas iliquidáveis as contas e ordenar seu trancamento, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

8.1. Ante essas conclusões, deve-se **dar provimento** ao recurso, considerando-se iliquidáveis as contas e arquivando-se os autos.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Ante o exposto, propõe-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, 33, 20 e 21 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, considerando-se iliquidáveis as contas e arquivando-se os autos;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.”

3. O Ministério Público junto ao TCU (peça 115), no parecer a seguir reproduzido, defendendo que a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deveria seguir as regras estabelecidas no Código Civil e considerando os critérios previstos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, propôs, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, o arquivamento das contas sem julgamento de mérito. Alternativamente, caso não acolhida a tese, posiciona-se favoravelmente ao encaminhamento da Serur:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Willian Guimarães da Silva, ex-prefeito do Município de Guimarães/MA, contra o Acórdão 6.329/2020-TCU-1.<sup>a</sup> Câmara – retificado pelo Acórdão 11.706/2020-TCU-1.<sup>a</sup> Câmara –, pelo qual este Tribunal, entre outras deliberações, julgou irregulares as contas do ora recorrente, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, condenando-o em débito no montante histórico de R\$ 130.790,00 e deixando de aplicar-lhe a multa do art. 57 da mesma lei em razão da prescrição da pretensão punitiva (peças 43; 44, p. 3; 70; 74 e 89).

2. Nesta fase recursal, após analisar as razões do recorrente e os elementos constantes dos autos, a Secretaria de Recursos (Serur) concluiu que ‘não há elementos nos autos que leve à condenação do recorrente, tendo em vista que sua prestação de contas não foi devidamente analisada e não constam dos autos os elementos que levaram à rejeição das contas’ (peça 112, p. 8). Isso porque, conforme destacado pela unidade técnica, ‘como a prestação de contas originalmente apresentada não consta dos autos, não é nem mesmo possível, de acordo com os elementos dos autos, chegar à mesma conclusão do órgão concedente no sentido de que a prestação de contas estaria incompleta’ (peça 112, p. 8).
3. Diante disso, ‘considerando que a ausência nos autos da prestação de contas originalmente encaminhada pelo ora recorrente constitui caso fortuito alheio à sua vontade, e tendo em vista que a ausência de tais elementos torna materialmente impossível o julgamento de mérito’ (peça 112, p. 13), a Serur propôs, entre outras medidas, conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento, considerando-se ilíquidáveis as contas e arquivando-se os autos (peças 112, p. 13-14; 113 e 114).
4. O responsável foi condenado pelo Tribunal em razão da ‘inexistência de elementos capazes de demonstrar a execução física do objeto do ajuste’, restando ‘impossibilitada a aprovação da prestação de contas submetida ao MinC, mormente quando apresentada de forma incompleta’, nos termos do voto condutor do acórdão recorrido (peça 44, p. 2). Portanto, a irregularidade que ensejou a condenação do responsável restou configurada em 19/4/2008, data final para a apresentação da prestação de contas (peças 3, p. 33; 59; 63 e 65). Aborda-se, portanto, irregularidade cometida há mais de dez anos. Considerando a relevância do tema atinente à prescritebilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria, entendo que se afigura oportuno um exame mais aprofundado acerca desse ponto.
5. Antes de tudo, devo destacar que, em outras oportunidades, já manifestei entendimento, em longos e detalhados pareceres, no sentido de que a análise da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário deve seguir as regras estabelecidas no Código Civil** atualmente vigente. Como exemplos, cito 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.**
6. Nos referidos processos, tive a oportunidade de externar opinião no sentido de 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. Compreendo que, por esse caminho não se estará a preencher hiatos, mas sim a reconhecer que, na inexistência de norma específica para a hipótese, devem incidir as regras da Lei 10.406/2002.
7. Além do que, há que se reconhecer 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 nesse 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.
8. Mesmo ciente de que as mais recentes deliberações da Corte de Contas, por motivos diversos, continuam a adotar a tese da imprescritebilidade 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), ratifico

posicionamento externado nos pareceres acima citados, no sentido 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.

9. Dito isso, passo ao exame, no caso concreto, da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora propomos para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, a irregularidade que ensejaria a aplicação de sanção é a mesma que teria dado 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.**

10. Portanto, adotando-se como parâmetro o exame perpetrado neste parecer acerca da matéria, verifica-se a consumação da **prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário** no âmbito deste processo, pois, tomando-se como referência a data final para a apresentação da prestação de contas em 19/4/2008 (peças 3, p. 33; 59; 63 e 65), o prazo prescricional de dez anos estabelecido no artigo 205 do Código Civil completou-se antes que fosse interrompido pelo ato que autorizou a citação do responsável, ocorrido em 5/7/2018 (peça 17). Daí a razão pela qual este Tribunal já havia, inclusive, considerado ‘não caber a apenação do responsável com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da prescrição da pretensão punitiva, nos termos estabelecidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário (peça 44, p. 3).

11. Por conseguinte, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, as presentes contas devem ser arquivadas. Sem embargo, caso a Corte de Contas, 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.

12. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se pelo arquivamento do presente processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do 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 Estado do Maranhão.

13. Todavia, tendo em vista as razões da unidade técnica reproduzidas nos itens 2 e 3 deste parecer, caso o Tribunal não acolha a tese de prescrição por mim defendida, manifesto-me de acordo com a proposta da Serur (peças 112, p. 13-14; 113 e 114).” (grifos do original)

É o relatório.