

**TC 027.861/2015-5**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor da associação privada Tapera das Artes, sediada no Município de Aquiraz/CE, e de seu então presidente, Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida, em razão de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 299/2006, que teve por objeto o incentivo ao turismo interno no Estado do Ceará, por meio da implementação do projeto intitulado “VI Navegart” (peça 1, p. 21).

2. Os elementos presentes nos autos apontam para a realização do VI Navegart no período de 20 a 22/7/2006 na cidade de Aquiraz/CE (ver data da apresentação do artista Alceu Valença e fotos de outdoors – peça 1, p. 142 e 147-156; ver, ainda, declaração do conveniente à peça 22, p. 64). Não se cogita, portanto, em inexecução do objeto do convênio, apesar de não ter sido realizada fiscalização *in loco* do evento pelo MTur (peça 1, p. 46 e 171).

3. Para a execução do evento, foram repassados à organização não-governamental (ONG) Tapera das Artes recursos federais no total de R\$ 150.000,00, creditados na conta específica do convênio em 15/8/2006 (peça 1, p. 64), com contrapartida de R\$ 7.500,00 da conveniente. A vigência do ajuste foi fixada para o período de 29/6/2006 a 9/10/2006, com prazo final de prestação de contas para 8/12/2006 (peça 1, p. 189).

4. A realização do VI Navegart foi contratada pela Tapera das Artes, sem licitação, junto à sociedade Espanhol e Cruz Ltda. (contrato à peça 23, p. 56-60), que se encarregou da execução de todos os serviços previstos no plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 9), resumidamente mencionados a seguir:

- a) shows de seis artistas/bandas, por R\$ 80.000,00;
- b) infraestrutura do evento, que incluía: locação de palco (R\$ 15.000,00); sonorização do palco (R\$ 10.000,00); iluminação do palco (R\$ 9.450,00); locação de banheiros químicos (R\$ 3.000,00); e contratação de seguranças (R\$ 1.500,00);
- c) contratação de serviços de pessoa jurídica para pré-produção, elaboração do projeto, produção, assistente de produção, coordenadores e fiscais (R\$ 8.000,00);
- d) divulgação – plano de mídia nacional, que previa: inserção de mídia de rádio (R\$ 4.700,00); inserção em jornal (R\$ 2.250,00) e inserção de mídia em outdoor (R\$ 10.100,00);
- e) outros gastos com divulgação: R\$ 13.500,00.

5. Por meio da instrução à peça 12, com parecer concordante do diretor à peça 13, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE) – atual Secretaria do TCU no Estado do Ceará (SEC-CE) – sugeriu o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992; na alínea “a” do inciso V do art. 143 e no art. 213 do Regimento Interno/TCU; e no inciso I e § 2º do art. 6º e no art. 19 da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012.

6. Naquela oportunidade, a unidade instrutiva considerou que o débito a ser perseguido pela Corte de Contas seria correspondente ao montante atualizado de R\$ 50.219,36, abaixo, portanto, do valor de R\$ 100.000,00, previsto no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012 como limite mínimo a ser superado para a não configuração de hipótese de dispensa de instauração de TCE.

7. Na primeira intervenção deste membro do Ministério Público de Contas da União (peça 14), houve discordância com o referido encaminhamento sugerido pela Secex/CE, ante a necessidade de saneamento dos autos, antes que se procedesse ao seu eventual arquivamento ou julgamento.

8. O *Parquet* de Contas salientou, na ocasião, a ausência do conjunto completo de evidências documentais necessárias para a análise dos autos, “à exceção dos anúncios em outdoor (peça 1, p. 147-156)”, conforme destacado no parágrafo 13 do parecer do MP/TCU à peça 14 (p. 2).

9. Além disso, foi destacada a impossibilidade de serem sancionados os responsáveis arrolados na TCE, em face da incidência da **prescrição da pretensão punitiva**, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, visto que “(...) os fatos narrados ocorreram entre junho e dezembro de 2006, ou seja, há aproximadamente 11 anos” (parágrafo 15 do parecer à peça 14, p. 3).

10. No encaminhamento da manifestação à peça 14, foi sugerida, preliminarmente, a realização de diligência ao MTur, a fim de que fosse remetida a documentação integrante da prestação de contas do Convênio 299/2006, bem como outros elementos encaminhados posteriormente pela conveniente, cuja análise teria respaldado as irregularidades apontadas pelo concedente.

11. O Ministério Público propôs, ainda, a realização de citação do Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida e da ONG Tapera das Artes, caso fosse verificada a existência de débito, após a análise da Secex-CE a partir da documentação que viesse a ser obtida na diligência. Alternativamente, foi sugerida a realização de audiência dos responsáveis, nos termos do inciso III do art. 12 da Lei 8.443/1992, em razão das ocorrências descritas no parágrafo 6 do citado parecer (peça 14, p. 2-3), a saber:

- a) contratação da empresa Espanhol e Cruz Ltda. sem que se tenha procedido a cotação prévia de preços, o que impossibilita a verificação do atendimento aos princípios da proposta mais vantajosa e da competitividade na aplicação dos recursos;
- b) não envio dos contratos de exclusividade firmados entre os artistas e a empresa Espanhol e Cruz Ltda., de forma a demonstrar a inviabilidade da competição para a contratação, por inexigibilidade de licitação, dos grupos musicais;
- c) ausência de atesto de recebimento dos serviços e a identificação do número de convênio e de detalhamento dos serviços prestados.

12. O Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa autorizou, por meio do despacho à peça 15, a diligência anteriormente mencionada e, caso fosse apurada a existência de débito e, desde que a importância quantificada superasse o valor fixado no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012, a citação dos responsáveis.

13. Na instrução à peça 27, com parecer concordante do secretário-substituto à peça 28, a Secex/CE, novamente, sugeriu o arquivamento da TCE, com base no art. 93 da Lei 8.443/1992; na alínea “a” do inciso V do art. 143 e no art. 213 do Regimento Interno/TCU; e no inciso I do art. 6º e no art. 19 da IN TCU 71/2012.

14. O encaminhamento da unidade instrutiva baseou-se em sua conclusão de que restaria apenas “(...) uma impropriedade (a contratação por cartas de exclusividade), e (...) um débito no valor (...) [original] de **R\$ 8.650,00**, o qual, atualizado até 21/12/2017 perfaz o montante de R\$ 16.418,56” (parágrafo 22 da instrução à peça 27, p. 5 – grifo nosso). O valor destacado resultou da soma dos serviços que não foram aceitos como executados pela Secex/CE, quais sejam, os serviços de material promocional (R\$ 5.650,00) e os serviços de infraestrutura (R\$ 3.000,00).

15. Na segunda manifestação nestes autos, por meio do parecer à peça 29, o Ministério Público divergiu do desfecho então sugerido pela unidade instrutiva, por entender que havia, nos autos, débito superior ao montante indicado pela Secex/CE e que deveria ser objeto de citação dos envolvidos.

16. Quanto à contratação de artistas com recursos do Convênio 299/2006, verificou-se que o VI Navegart teria contado com apresentações dos artistas Alceu Valença, Ednardo e Pingo de Fortaleza, mas que apenas em relação ao primeiro deles, remunerado em R\$ 30.000,00 (peça 23, p. 61-64), estaria comprovada a devida representação pela sociedade Espanhol e Cruz Ltda. (nome fantasia: Free Lancer Produções).

17. No que se refere aos artistas Ednardo e Pingo de Fortaleza, ponderou-se, ainda no parecer à peça 29, que não havia contrato de exclusividade, instrumento de procuração ou carta de exclusividade, registrados em cartório ou não, capaz de evidenciar a representação desses artistas pela sociedade Espanhol e Cruz. Desse modo, concluiu-se que restaria sem comprovação, nesta TCE, de que a sociedade Espanhol e Cruz detinha poderes para receber pagamentos em nome dos artistas Ednardo e Pingo de Fortaleza.

18. Com relação aos demais itens do plano de trabalho do convênio – vide letras “b” a “e” do parágrafo 4 deste parecer –, o MP/TCU verificou que não havia nexos entre o pagamento realizado em favor da empresa Espanhol e Cruz e os gastos com material promocional (R\$ 5.650,00); infraestrutura (R\$ 3.000,00) e serviços de segurança (R\$ 1.500,00), em vista da ausência de quaisquer documentos comprobatórios ou por apresentarem fundamento em mera declaração, caso da última espécie de serviço mencionada (peça 23, p. 69).

19. O raciocínio e as conclusões apresentados no parecer à peça 29 redundaram na proposta de impugnação parcial do valor concernente a duas das três atrações artísticas que teriam se apresentado no VI Navegart, considerada a proporcionalidade de recursos federais (95%) sobre o montante indicado no plano de trabalho do convênio para essa espécie de serviço, excluído o valor que teria sido pago ao artista Alceu Valença ( $[\text{R}\$ 80.000,00 - \text{R}\$ 30.000,00] * 0,95 = \text{R}\$ 47.500,00$ ), para fins de citação dos envolvidos. A impugnação dos gastos com material promocional, infraestrutura e serviços de segurança redundou na glosa do montante original de **R\$ 9.642,50**, considerada a proporcionalidade de recursos federais ( $\text{R}\$ 10.150,00 * 0,95$ ).

20. Ao final do parecer à peça 29 (p. 7), foi sugerida a realização da citação da ONG Tapera das Artes, do Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida e da sociedade Espanhol e Cruz, para apresentarem alegações de defesa em relação às irregularidades mencionadas anteriormente, que redundaram em débito no montante original de **R\$ 57.142,50** – resultado do somatório das quantias destacadas no parágrafo precedente –, com data de ocorrência em 15/8/2006.

21. O Ministro Marcos Bemquerer Costa acolheu a proposta de citação oriunda do MP/TCU, por meio do despacho à peça 30.

22. Citados os responsáveis, apenas a ONG conveniente apresentou alegações de defesa (peça 53). A sociedade Espanhol e Cruz solicitou prorrogação de prazo para apresentar defesa (peça 58), mas não se manifestou perante o Tribunal após seu pedido ter sido deferido pela Secex/CE (peça 60).

23. Na instrução à peça 63, o Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) responsável por sua elaboração concluiu pelo acolhimento da defesa apresentada pela ONG Tapera das Artes no sentido da comprovação de que a empresa Espanhol e Cruz detinha poderes para representar os

artistas Ednardo e Pingo de Fortaleza (peça 53, p. 21-26). Em consequência, a empresa contratada teria recebido regularmente o pagamento correspondente a essas duas apresentações no VI Navegart.

24. O AUFC não acolheu, contudo, a defesa apresentada quanto à regularidade dos pagamentos relacionados ao material promocional, à infraestrutura e aos serviços de segurança, ante a falta de elementos comprobatórios de que essas despesas teriam sido realizadas no evento turístico.

25. Em consequência, no encaminhamento da instrução à peça 63 (parágrafo 67, p. 8), foi proposto o julgamento pela irregularidade das contas da ONG Tapera das Artes e do Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida, com a condenação desses responsáveis, em solidariedade com a empresa Espanhol e Cruz, ao recolhimento, “aos cofres do Ministério do Turismo” (letra “a” do parágrafo 67 da instrução à peça 63, p. 8), da quantia de R\$ 9.642,50, com data de ocorrência em 15/8/2006.

26. O diretor da SEC-CE concordou com a sugestão do AUFC (peça 64), bem como o titular da unidade técnica (peça 65), que acrescentou a proposta de que também fossem julgadas irregulares as contas da empresa Espanhol e Cruz.

## II

27. O Ministério Público concorda parcialmente com a proposta da SEC-CE.

28. Não obstante concordar com a conclusão da unidade técnica de que não foram apresentados comprovantes relativos às despesas com material promocional, infraestrutura e serviços de segurança que teriam sido realizadas durante o VI Navegart, há que se distinguir a situação da conveniente e de seu então presidente com a da empresa contratada pela ONG para realizar os mencionados serviços.

29. A exemplo dos pronunciamentos deste membro do MP/TCU no TC 030.929/2015-6<sup>1</sup> (peças 28 e 56 daqueles autos), a tese defendida nesse processo, aplicável à situação da empresa Espanhol e Cruz nesta TCE, é a de que não se pode responsabilizar a empresa contratada por não ter apresentado “(...) documentos suficientes para comprovar adequadamente as despesas referentes (...) [a]os dispêndios em material promocional, infraestrutura e serviços de segurança no evento em tela.” (conduta descrita no ofício de citação à peça 55).

30. O ônus de prestar contas e, em consequência, de fazer prova de que houve a realização dos serviços é, em regra, apenas da conveniente, nos termos do parágrafo único do art. 70 e do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, somente cabendo tal missão a terceiros contratados por aquele que exerce o múnus público – o conveniente – nas hipóteses em que existam indícios robustos de inexecução.

31. Desse modo, o débito remanescente nesta TCE, decorrente da ausência de elementos comprobatórios das três espécies de despesas com relação às quais não se pode afirmar, de modo inequívoco, que houve sua execução, deve ser atribuído, tão somente, àqueles que tinham – e ainda têm – o dever de comprovar que houve sua prestação no VI Navegart, quais sejam, a Tapera das Artes e o Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida.

32. No sentido da tese ora defendida, cabe mencionar o enunciado oriundo do Acórdão 4.423/2018-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler):

---

<sup>1</sup> TCE julgada por meio do Acórdão 1.878/2018-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), contra o qual foi interposto recurso de reconsideração, pendente de apreciação pelo Tribunal.

Quando o débito decorre da não demonstração da correta aplicação dos recursos do convênio, e não de irregularidades na execução do contrato gerido pelo conveniente, não cabe imputar responsabilidade ao contratado, uma vez que, **diferentemente do gestor, que possui o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, o contratado não é responsável pela prestação de contas.**

33. Assim, tendo em vista a recente evolução do entendimento deste membro do MP/TCU em processos como o TC 030.929/2015-6, acerca dos limites de responsabilização de empresas contratadas no âmbito de convênios, não há que se falar em julgamento pela irregularidade das contas e imputação de débito à empresa Espanhol e Cruz, conforme sugerido pela SEC-CE. A ausência do dever de prestar contas dessa sociedade, aliada à falta de elementos robustos de que não foram por ela prestados os serviços de material promocional, infraestrutura e de segurança – não obstante remanescer o débito à ONG conveniente e ao seu então presidente –, justifica a exclusão da referida empresa deste processo.

34. Por fim, o Ministério Público sugere que o cofre credor seja alterado para o Tesouro Nacional e que seja encaminhada cópia da deliberação que vier a julgar esta TCE à Procuradoria da República no Ceará, em atenção ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para eventual ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

### III

35. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta sua concordância parcial com a proposta da SEC-CE, sugerindo o seguinte desfecho para esta TCE:

35.1. excluir a sociedade Espanhol e Cruz Ltda. desta TCE;

35.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, dessa lei, julgar irregulares as contas da associação privada Tapera das Artes e do Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento do valor de R\$ 9.642,50, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 15/8/2006, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

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

35.4. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo aos responsáveis;

35.5. encaminhar cópia da deliberação que vier a julgar esta TCE à Procuradoria da República no Ceará, em atenção ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para eventual ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

Ministério Público, em 21 de Outubro de 2019.

**RODRIGO MEDEIROS DE LIMA**  
Procurador