

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 014.969/2019-0

Natureza(s): Recurso de reconsideração (tomada de contas especial)

Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

Responsáveis: Ruth Lopes Costa (022.203.638-99); Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Socio - Cultural (02.473.832/0001-50).

Recorrente: Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural

Representação legal:

Raphael de Lima Vicente (327758/OAB-SP) e Camila de Lima Vicente (396.403/OAB-SP), representando Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Socio - Cultural.

SUMÁRIO: RECURSOS CAPTADOS NO ÂMBITO DO PRONAC. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE COMPROVEM A EXECUÇÃO DO OBJETO FINANCIADO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural contra o Acórdão 8.687/2021-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial (peças 34 e 49).

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão da não comprovação da aplicação dos recursos captados pela Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural, por força do art. 3º, inciso II, alínea “c”, da Lei 8.313/1991, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) (peça 4, p. 78).

2. Foi autorizada a captação do valor de apoio no total de R\$ 852.421,24, sendo o período de captação de recursos de 17/11/2005 a 31/12/2005 (Pronac 07-0334) (peça 4, p. 80).

3. O objeto da captação foi a realização de dez concertos em São Paulo, pela Orquestra Afrobras, sob a regência de maestro e solista de renome (peça 4, p. 78).

4. A empresa proponente captou recursos autorizados, no montante de R\$ 195.000,00, conforme atestam o relatório final, os recibos e os extratos bancários (peça 4, p. 76).

5. A prestação de contas, apesar de ter prazo final estipulado em 18/12/2007, foi apresentada apenas em outubro de 2008.

6. Por meio de parecer técnico, o então Ministério da Cultura (MinC) concluiu que o objeto e objetivo não foram alcançados e recomendou a reprovação do projeto (peça 5, p. 54). Eis as conclusões do órgão repassador:

*“O extrato bancário demonstra a emissão de cheques de valores diversos das notas fiscais*

apresentadas, e depósitos que divergem ao informado e perfazem o valor de R\$ 300.500,00.

O proponente informa que não houve trabalho de mídia, clipagem ou registro fotográfico (fl.146). Porém, localizamos custos com assessoria de imprensa no Relatório de Execução da Receita e Despesa (fl. 111), no valor de R\$ 2.000,00 e 03 recibos no valor de R\$ 4.000,00 cada, (fls. 125, 126, 127, datados de outubro, novembro e dezembro de 2006. Há também custos com fotografo: R\$ 1.000,00 (fl.111) e recibo de R\$ 6.000,00 de fevereiro de 2006 (fl.128).

A Relação de Pagamentos (fl.112) demonstra quitação das despesas em dezembro de 2006 e outubro de 2008, sendo esta última referente a hospedagem, alimentação e transporte das apresentações realizadas em novembro de 2005.

Valores aprovados X executados (fls. 123):

Hospedagem: aprovado R\$ 1.500,00 / executado R\$ 73.000,00;

Alimentação: aprovado R\$ 500,00 / executado R\$ 51.000,00;

Transportes: aprovado R\$ 2.000,00 / executado R\$ 38.000,00.

O CD encaminhado contém 02 fotografias que não comprovam pertinência ao projeto por aparentemente tratar-se de um grupo de canto coral Unipalmars, atuação que não condiz com o projeto apresentado e aprovado.”

“O projeto propõe a integração de artistas afrodescendentes, todavia, não apresenta comprovação.”

“Não foram enviados materiais com inserção da logomarca do MinC.”

“O Relatório Final não apresenta clareza e coerência com os demais documentos do processo.”

7. Mediante o acórdão impugnado, a Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural e a sua dirigente, sra. Ruth Lopes Costão, tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados em débito pelo valor dos recursos captados. Não houve a aplicação de sanção em razão da prescrição da pretensão punitiva.

8. Como fundamento do acórdão recorrido, assim constou de seu voto condutor:

“No presente caso, a omissão inicial dos responsáveis em prestar contas e a subsistente ausência de qualquer elemento de defesa que lhes possa ser aproveitado impede o estabelecimento do nexos entre os recursos públicos captados e as despesas efetuadas na consecução do projeto, impondo-se, em consequência, o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito pela totalidade dos recursos federais oriundos de renúncia fiscal.”

9. Depois de se manifestar pelo conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

#### **“EXAME DE MÉRITO**

4. Constitui objeto do presente recurso analisar se:

- a) ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento (peça 49, p. 3-7);
- b) houve o cumprimento do objeto do projeto (peça 49, p. 7-9).

#### **5. Da prescrição**

5.1. A defesa afirma que houve a prescrição da pretensão punitiva, reconhecida tanto no parecer técnico quanto no relatório do acórdão. Ambos destacam que ocorreu a prescrição decenal, visto que o projeto teve vigência até 18/11/2007 e, desde então, nunca houve citação dos responsáveis (peça 49, p. 4). E não cabe argumentar que houve interrupção da prescrição, posto que este Tribunal

recepcionou o art. 205 do Código Civil (CC), o que implica admitir sua interrupção apenas com a hipótese do art. 202, I, do CC, ou seja, nenhuma das determinações pretéritas nas fases internas da Tomada de Contas Especial tem o condão de interrompê-la.

5.2. Menciona o que consta do relatório do acórdão recorrido no tópico 75: “[...]. No caso em exame, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 18/12/2007 e os atos de ordenação da citação ocorreram em 2/6/2020 e 30/6/2020”.

5.3. Cita o Acórdão 1.441/2016 do Plenário que uniformizou a jurisprudência, entendendo que o TCU se subordina ao prazo estabelecido no Código Civil. “Constata-se que o suposto fato danoso teria ocorrido em 18/11/2007, enquanto a citação ocorreu em 07/07/2020 (ar nos autos). O prazo prescricional decenal escoou em 18/11/2017. Extinta, portanto, a pretensão punitiva nos termos do acórdão supramencionado”.

5.4. Requer a extinção da presente tomada de contas especial em vista da prescrição da pretensão punitiva.

### **Análise**

5.5. A Secretaria de Recursos (Serur) tem adotado, no exame da prescrição, os entendimentos detalhados no estudo e nos pronunciamentos anteriores da Secretaria que foram juntados aos autos e constituem a peça 65. Ali estão desenvolvidas as seguintes premissas que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

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

5.6. No tocante à pretensão punitiva, o TCU tem aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou sua jurisprudência sobre a matéria, pela aplicação da regra geral do Código Civil (CC), de modo que a prescrição é reconhecível pelo decurso do prazo de dez anos (CC, art. 205), com início na data de ocorrência da irregularidade sancionada (CC, art. 189) e interrupção na data do ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte.

5.7. Entre as razões que justificaram a adoção desse critério, destaca-se a natureza abrangente da regra prevista no citado art. 205, preordenada a incidir sobre os casos de pretensão que não tenham prazo prescricional específico estabelecido em lei, como no presente caso.

5.8. No caso em exame, a 1ª Câmara, por meio do acórdão recorrido, de fato reconheceu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que entre a data da irregularidade sancionada (18/12/2007) e a data dos atos de ordenação da citação (2/6/2020 e 30/6/2020), transcorreram mais de dez anos. E o fez com fulcro no art. 205 do CC, aplicando os critérios do Acórdão 1441/2016-Plenário.

5.9. Entretanto, a partir do julgamento do RE 636.886, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, tendo por fundamento, entre outros diplomas legais, a Lei 9.873/1999. Assim, far-se-á a análise da alegada prescrição aplicando-se os critérios dessa lei, cujo resultado será adotado na proposta de encaminhamento, conforme exposto no item 5.5.c desta instrução.

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

5.10. A Lei 9.873/1999 em seu art. 1º, caput, estabelece o prazo prescricional de cinco anos da “ação punitiva”, nos seguintes termos:

*Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, **contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado**”.*

5.11. O parágrafo primeiro disciplina a chamada prescrição intercorrente:

*§1º. **Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.*

5.12. O artigo 2º cuida das hipóteses de interrupção da prescrição, conforme abaixo transcrito:

*Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:*

*I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;*

*II - **por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato**; [grifo acrescido]*

*III - pela decisão condenatória recorrível.*

*IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.*

5.13. No presente caso, a prestação de contas foi apresentada intempestivamente em **17/10/2008** (peça 4, p. 142 e peça 5, p. 1-20). Por outro lado, o ato infracional, no caso, consiste na ausência de comprovação da aplicação dos recursos no objeto do projeto “Pronac 05-0269”. Assim, à luz do disposto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999, compreende-se que aquela data constitui o termo inicial do quinquênio prescricional.

#### **Interrupção do prazo quinquenal**

5.14. Compulsando os autos, verificou-se que a Coordenação-Geral de Prestação de Contas do Ministério da Cultura enviou e-mail para o endereço [ruth\\_lopes@hotmail.com](mailto:ruth_lopes@hotmail.com), no dia **14/12/2010**, informando a necessidade de complementação de informações para concluir a avaliação técnica do projeto, sendo imprescindível o envio da documentação/informação ali discriminada (peça 5, p. 32-34). Tal mensagem foi reiterada por meio de ofício datado de **16/9/2011** (peça 5, p. 36-38).

5.15. Tal notificação constitui ato inequívoco de apuração da irregularidade que veio a ensejar a condenação da ora recorrente, apto para interromper o curso do quinquênio prescricional iniciado em **17/10/2008**, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999, acima transcrito.

5.16. Portanto, verifica-se que entre a data do ato infracional ocorrido em **17/10/2008** e a data da notificação que solicitou o envio de documentação complementar visando à apuração da irregularidade ensejadora da condenação (**14/12/2010**), **passaram-se menos de cinco anos, a evidenciar inoccorrência da prescrição prevista no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999.**

#### **Prescrição intercorrente**

5.17. *Se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando julgamento ou despacho, ocorre a chamada “prescrição intercorrente”, de que trata o § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999.*

5.18. *Há correlação entre a hipótese descrita acima e as causas de interrupção previstas no art. 2º. Assim, ocorrendo interrupção por qualquer hipótese do art. 2º, o processo não poderá ficar inativo, sem impulso relevante, por mais de três anos. Esse prazo é específico, afastando-se tanto o geral de cinco anos quanto o especial, da lei penal (§ 2º). Tem por fim imprimir eficiência e celeridade às apurações administrativas, de modo que a Lei não tolere uma paralisação do processo que ultrapasse um triênio, sob pena de ocorrer a “prescrição”.*

5.19. *No presente caso, após a interrupção em **dezembro/2010** do quinquênio que fora iniciado em **outubro/2008**, verifica-se que a Sra. Ruth Lopes requereu prorrogação do prazo para atender à demanda do Ministério da Cultura, em **novembro/2011** (peça 5, p. 40). Depois disso, atos diversos foram praticados, impulsionando o processo regularmente (peça 5, p. 42-60). Em **novembro/2013** o processo foi encaminhado para conclusão da análise técnica da prestação de contas (peça 5, p. 62-63). Em **julho/2015** foi emitido Laudo Final com sugestão de reprovação da prestação de contas e de inadimplência do proponente e responsáveis (peça 5, p. 70). Em **junho/2017** foi autuado processo de Tomada de Contas Especial (peça 5, p. 96) e encaminhado ao TCU em **março/2019** (peça 8). Em **julho/2020**, a Secex-TCE promoveu a citação das responsáveis (peças 18 e 19). Em **junho/2021**, a Primeira Câmara do TCU proferiu a decisão recorrível (peça 34).*

5.20. *Portanto, pela análise dos atos praticados no processo, após a interrupção do prazo quinquenal, conclui-se que não houve paralisação do processo por mais de três anos e, por conseguinte, não ocorreu a chamada “prescrição intercorrente”.*

5.21. *Ante o exame realizado, opina-se pela rejeição do argumento apresentado neste ponto.*

## **6. Do cumprimento do objeto do projeto**

6.1. *A defensora afirma que a recorrente teve autorização para captar recursos no valor de R\$ 852.421,24, para promover o Projeto “Orquestra Afrobras – Turnê SP”, mas por dificuldades na captação somente R\$ 195.000,00 foram captados.*

6.2. *Salienta que o projeto consistia na realização de dez concertos em São Paulo, sob a regência do maestro e solista de renome, como parte de seu projeto, e integração de artistas afro-descendentes do mais alto nível técnico, interpretando obras do repertório sinfônico tradicional e composições de vários autores. Ante a necessidade de readequá-lo aos valores disponíveis para a sua execução, foram realizadas todas as apresentações, com público estimado de mil pessoas por apresentação, contudo, o foram no Mês da Consciência Negra, novembro de 2005, sempre das 18:00hs às 19:15. Em razão dos valores suprimidos, o evento foi interno, no auditório da Faculdade Zumbi dos Palmares, para os alunos da Faculdade e o público em geral. Acerca do pagamento do ECAD, foi esclarecido que, por se tratar de evento interno, foi dispensado o pagamento e apresentado o repertório executado.*

6.3. *Assevera que ainda que tenha havido irregularidades por falta de documentos comprobatórios de todas as etapas do projeto, ao menos parte do projeto foi executado. Desta forma, é incompatível requerer da proponente a devolução dos recursos captados. Não há que se falar em restituição de valores, uma vez que os recursos foram consumidos adequadamente ante a execução total do objeto proposto, ou seja, a realização das apresentações musicais da orquestra.*

6.4. *Segundo a defesa, o cerne do projeto foi atendido e o que não foi é mera formalidade acessória, aliás, reconhecida pela União. Ainda assim, haveria que se falar eventualmente em multa, desde que prevista em lei, mas não em devolução dos valores. Citou julgado “Neste mesmo diapasão”*

do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: 911681, Relator: Cons. Mauri Torres, Data de Julgamento: 1/11/2016, Publicação: 2/8/2017).

6.5. *Requer que seja declarado o cumprimento integral do objeto do projeto, ou, caso assim não se entenda, que seja aplicada eventual multa nos termos da Lei de forma substitutiva.*

### **Análise**

6.6. *O Relator Ministro Jorge Oliveira ao fundamentar o acórdão que viria a ser prolatado pela 1ª Câmara do Tribunal, ora combatido, assentou que “a conveniente não foi capaz de apresentar documentação comprobatória da efetiva realização do objeto do convênio – não o fez na prestação de contas ao Ministério e nem na atual fase da TCE, após citação por este Tribunal” (peça 35).*

6.7. *Também ressaltou o ônus que recai sobre o gestor de provar a boa e regular aplicação do dinheiro público recebido, in verbis:*

*16. Segundo determinam a Constituição Federal e legislação correlata, bem como a pacífica jurisprudência do TCU e do STF, ao gestor incumbe provar a boa e regular aplicação do dinheiro público recebido. Portanto, compete ao gestor comprovar a adequada aplicação dos recursos, sendo seu o ônus da prova. Cabe-lhe, dessa forma, apresentar, a tempo e a hora, em boa ordem, toda a documentação comprobatória da aplicação do dinheiro que lhe foi confiado.*

*17. Em precedente bastante semelhante ao caso concreto, este Colegiado considerou que a captação de recursos insuficientes para realização de projeto no âmbito do Pronac deve ensejar a devolução integral dos valores ao concedente, sendo indevida a opção pela utilização dos recursos em desacordo com o projeto originalmente aprovado (Acórdão 2.659/2007-1ª Câmara, Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça).*

*18. No presente caso, a omissão inicial dos responsáveis em prestar contas e a subsistente ausência de qualquer elemento de defesa que lhes possa ser aproveitado impede o estabelecimento do nexo entre os recursos públicos captados e as despesas efetuadas na consecução do projeto, impondo-se, em consequência, o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito pela totalidade dos recursos federais oriundos de renúncia fiscal, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e art. 19 da Lei 8.443/1992.*

6.8. *Desta vez, ao interpor o recurso em exame, a recorrente não apresenta qualquer documento ou argumento apto a desconstituir a irregularidade evidenciada na tomada de contas especial, a qual deu ensejo à sua condenação, de modo que inexistente razão para a pretensa reforma do acórdão combatido.*

6.9. *Quanto ao caso julgado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, invocado como semelhante ao presente caso, não assiste razão à defesa. Ante o conteúdo da ementa reproduzido na petição recursal (peça 9, p. 9), trata-se ali de execução parcial do objeto do **convênio**, irregularidades na prestação de contas e restituição ao erário do valor correspondente à parte não executada. Diversamente, no caso em análise, **não se trata de relação jurídica convencional**, mas de captação de recursos por força de Projeto Cultural do Pronac, cuja prestação de contas final foi reprovada pelo órgão federal competente, uma vez que os documentos apresentados não evidenciaram o atingimento dos objetivos pactuados nem a correta execução física e financeira do projeto. Vale dizer, são instrumentos jurídicos distintos, cada qual disciplinado por legislação própria, de maneira que a decisão adotada naquele caso, a toda evidência, não serve como parâmetro para este caso.*

6.10. *Portanto, opina-se pelo não acolhimento dos argumentos apresentados.*

### **CONCLUSÃO**

7. *Da análise de mérito do presente recurso, conclui-se que:*
- a) não ocorreu a alegada prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento (item 5);*
  - b) não houve comprovação do cumprimento do objeto do projeto (item 6);*
- 7.1. *Por conseguinte, opina-se no sentido de negar provimento ao presente recurso.*

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. *Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo, com base nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:*

*a) conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão 8.687/2021 – 1ª Câmara;*

*b) informar a recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”*

10. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.  
É o relatório.