

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério do Turismo (MTur) em desfavor do Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, presidente da Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT), em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do convênio 452/2010, Siafi 734947, celebrado entre o ministério e a associação, cujo objeto era o incentivo ao turismo por meio do apoio ao projeto intitulado “Circuito Forró Folia”.

2. A vigência do convênio foi de 23/5/2010 a 12/8/2010, e os recursos federais foram repassados por meio de cinco ordens bancárias (peça 1, p. 141) em 1º/7/2010, totalizando R\$ 818.120,00. Foram programados eventos em três localidades, a saber: Cedro de São João/SE, Maruim/SE e Simão Dias/SE.

3. No âmbito do MTur, o Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto foi notificado de que a prestação de contas do convênio foi reprovada no quesito execução física do objeto (peça 1, p. 101-103). As informações constantes da nota técnica 83/2013 foram os elementos de convicção para a reprovação da prestação de contas pelo ministério (peça 1, p. 88-93):

- a) as declarações encaminhadas pelo conveniente atestando a gratuidade ou não do evento não afirmam expressamente que não houve cobrança de ingressos (peça 1, p. 89);
- b) falta de apresentação das declarações das autoridades locais atestando as realizações dos eventos, tendo em vista que apenas foi apresentada a declaração da Câmara Municipal de Maruim/SE (peça 1, p. 86 e 89);
- c) falta de declaração do conveniente acerca da existência de patrocinadores para o evento (peça 1, p. 90);
- d) especificamente em relação à etapa de Cedro de São João/SE, verificou-se, a partir das imagens de vídeo, que houve alteração unilateral do evento realizado, uma vez que o conveniente realizou a X Cavalcada de Cedro em vez do “Circuito Forró Folia” (peça 1, p. 91);

4. Assim, a Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios do MTur considerou que “não foram apresentados elementos suficientes que permitam a emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento do objeto do convênio, sendo necessário diligenciamento junto ao conveniente” (peça 1, p. 91).

5. A ASBT e o Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto foram notificados em 31/7/2013 (peça 1, p. 101-103) pelo MTur quanto à reprovação da prestação de contas e instados a se manifestarem no prazo de 15 dias. Entretanto, mesmo tendo recebido as correspondências enviadas pelo ministério (peça 1, p. 110), não apresentaram documentação com a finalidade de sanear a prestação de contas defeituosa nem recolheram os recursos federais transferidos.

6. No âmbito do Tribunal, a ASBT e o Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto foram citados pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos, em razão:

- a) da contratação indevida das empresas V&T Produtora, Comunicação, Eventos e Serviços Ltda e RDM Art Silk Signs Comunicação Visual Ltda. por inexigibilidade de licitação;
- b) da falta de comprovação de publicação no Diário Oficial da União do contrato firmado por inexigibilidade de licitação entre a ASBT e o empresário

das bancas Arreio de Outro, Trem Baum, Zé Tramela, Rojão Diferente e Harmonia do Samba;

- c) da alteração unilateral do objeto do convênio no evento realizado no município de Simão Dias/SE, em afronta ao parágrafo primeiro da cláusula segunda do convênio 452/2010;

7. Após analisar os argumentos apresentados pelos responsáveis sobre as três irregularidades acima descritas, a unidade instrutiva concluiu pela rejeição das alegações de defesa, com base na ausência denexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto pactuado, pelo fato de que as empresas V&T Produtora, Comunicação, Eventos e Serviços Ltda e RDM Art Silk Signs Comunicação Visual Ltda. não eram empresárias exclusivas das bandas que se apresentaram nos eventos.

8. O MP/TCU concordou com a proposta da unidade instrutiva, enfatizando a existência de evidências de que a intenção original da ASBT, desde a propositura do convênio, seria a de realizar evento não-financeável com recursos federais.

9. A contratação das empresas V&T Produtora, Comunicação, Eventos e Serviços Ltda. e RDM Art Silk signs Comunicação Visual Ltda. por inexigibilidade de licitação e a falta de publicação do contrato firmado entre a ASBT e o empresário das bandas contrariam a cláusula terceira, II, itens 'm' e 'p', do convênio 452/2010 e, assim, constituem falhas formais por descumprimento de cláusula convenial.

10. No voto condutor do acórdão 4930/2016-TCU-1ª Câmara, manifestei-me sobre a necessidade de demonstração da relação entre as irregularidades e a ocorrência de prejuízo ao erário:

“16. Da constatação da ocorrência de irregularidades na contratação não deriva, automaticamente, conclusão de existência de dano. Ainda que a apresentação dos contratos de exclusividade dos artistas com o empresário contratado tenha sido requerida, sob pena de glosa dos recursos repassados, essa exigência, por si só, é inapta a caracterizar prejuízo ao erário, especialmente no presente caso, em que o concedente atestou a realização do objeto conveniado.

17. Em necessário alinhamento aos pressupostos fundamentais para imputação de dano, expressamente relacionados no §1º do art. 5º da IN TCU 71/2012, há que se interpretar aquelas exigências conveniais dentro do contexto fático no qual estão inseridas. Nesse sentido, não se pode olvidar realizar questionamentos essenciais acerca do cumprimento do objeto e do nexode causalidade no uso dos recursos aportados, bem como sobre execução do objeto a preços de mercado. A depender das respostas encontradas, o dano restará demonstrado ou, em sentido oposto, devidamente afastado.

18. Nessa linha, não se mostra razoável justificar a ocorrência de dano com base na previsão de glosa de valores pelo termo de convênio sem, no entanto, trazer elementos comprobatórios aptos a demonstrá-lo, ou ao menos evidenciá-lo, sob pena de enriquecimento sem causa da União.”

11. O entendimento de que as falhas formais examinadas neste processo não dão causa a prejuízo ao erário é consentânea com os acórdãos 5662/2014, 5156/2015, 6730/2015, 7471/2015, 671/2016, 2465/2016, 2490/2016 e 2821/2016, todos da 1ª Câmara.

12. Apesar de representarem inobservância de disposições do convênio, não foram elementos considerados no processo de reprovação da prestação de contas por parte do MTur. A reprovação do MTur teve por base a falta de comprovação da execução física do objeto do convênio.

13. Mais especificamente, o MTur identificou outras deficiências e falhas na documentação da prestação de contas que, tomadas em conjunto e de forma corroborativa, dificultam o estabelecimento do nexode causalidade entre os recursos repassados e o objeto do convênio.

14. Em primeiro lugar, a Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios identificou por meio de vídeo, que houve alteração unilateral do evento realizado em Cedro de São João/SE – “X Cavalgada de Cedro” em vez do “Circuito Forró Folia” (peça 1, p. 91). Ademais, também ficou evidenciado nos autos que o evento realizado em Simão Dias/SE se referiu à comemoração dos 120 anos de emancipação política do município e não ao “Circuito Forró Folia” (peça 1, p. 96).
15. Em segundo lugar, a ASBT somente apresentou a declaração de atesto de execução do objeto do convênio por autoridade local, exigida pelo item ‘g’, parágrafo segundo, cláusula décima terceira do convênio 452/2010, relativamente ao município de Marum/SE (peça 1, p. 46, 89 e 91).
16. Essas duas evidências – alteração unilateral de objeto e não apresentação de declaração de atesto por autoridade local – levam indubitavelmente à conclusão de que o objeto do convênio foi alterado unilateralmente e enfraquecem a possibilidade de estabelecer nexos de causalidade com os recursos federais repassados.
17. Considerando que a cláusula décima sétima, III, do convênio 452/2010 estabelecia e alertava que a alteração unilateral do objeto do convênio ensejaria a glosa das despesas, não é escusável que a ASBT não tenha previamente submetido a proposta de alteração ao ministério nem tenha apresentado documentação capaz de comprovar a realização dos eventos na forma pactuada no convênio.
18. A pacífica jurisprudência do Tribunal é no sentido que cabe ao responsável pela gestão comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.
19. A prestação de contas é o principal veículo pelo qual o gestor pode comunicar o alcance do objeto do convênio de forma a permitir que o concedente, lançando mão de outras ações de controle, como o acompanhamento e a fiscalização, cláusula nona do convênio 452/2010, tenha razoável segurança sobre o sucesso e a regularidade da transferência voluntária.
20. Observo e repiso que a ASBT e o Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto foram notificados pelo MTur a sanear as desconformidades da prestação de contas, mas não apresentaram documentação qualquer nem recolheram os recursos federais repassados.
21. Nesses termos, suas contas devem ser julgadas irregulares com condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.
22. Em relação à proposta de aplicação de multa ao servidor do MTur que realizou a vistoria no evento realizado em Simão Dias/SE, não encontro nos autos elementos para caracterizar dolo, culpa ou negligência na sua conduta.
23. Embora haja fortes indícios de que os recursos federais tenham, de fato, financiado as comemorações dos 120 anos de emancipação política do município, os organizadores, conforme a unidade instrutiva relatou (peça 28, parágrafo 3.2.2.5), tiveram o cuidado de “alterar o nome do evento para fins de adequação do objeto àqueles previstos nos arts. 14 e 16 da Portaria MTur 153/2009”.
24. A percepção desse fato ocorreu após outras instâncias de controles internos do ministério terem atuado, observando os vídeos enviados pelo conveniente e realizando pesquisas na Internet. Não há garantias nem evidências de que a suposta fraude seria de fácil identificação no âmbito e no momento da vistoria realizada num único dia (peça 1, p. 61), especialmente porque os organizadores tiveram o cuidado de alterar o nome do evento. Não há como afirmar, portanto, que o servidor tenha aderido ao ato praticado pelos organizadores.

25. O fato de outras camadas de controles internos do MTur terem detectado o problema é um exemplo típico de aplicação de controles compensatórios e/ou redundantes que cuidam de identificar erros provocados por falhas humanas escusáveis.

26. Nesses termos, a proposta de aplicação de multa ao servidor do MTur não pode ser acolhida.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de agosto de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator