

TC 033.479/2015-1

Tomada de Contas Especial

PARECER

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, 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 485/2009/MTur, cujo objeto foi a promoção e divulgação do turismo mediante apoio ao projeto intitulado “Festejos Juninos de Monte Alegre 2009”, ocorrido nos dias 18 a 20/6/2009 no município de Monte Alegre/SE

O valor total do ajuste foi de R\$ 104.514,00, sendo R\$ 100.000,00 a cargo do concedente, liberado por meio da ordem bancária 2009OB801087, em 29/7/2009 (peça 1, p. 58), e R\$ 4.514,00 a título de contrapartida da conveniente.

Em manifestação anterior, abordamos a constatação indicada nos autos de que as quatro bandas contratadas teriam efetivamente recebido valor inferior ao montante indicado no Plano de Trabalho e inferior ao que teria indicado a empresa Mega Ltda, que fora a empresa contratada pela ASBT e que atuou como intermediária. Em outros termos, a empresa Mega Ltda. (ou a própria ASBT) teria se apropriado de parte dos recursos federais.

A esse respeito, fizemos as seguintes considerações:

Tal conclusão teria apoio na documentação constante na Ação Popular que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe (processo nº 2009.85.00.006311-0), conforme registrado no Relatório de Demandas Externas (RDE), produzido pela CGU (peça 1, p. 91-117 e 179-208). A CGU informa que no mencionado processo judicial constam os recibos emitidos pelos representantes das bandas/artistas musicais, com os valores efetivos dos cachês cobrados na apresentação artística ocorrida no evento intitulado "Festejos Juninos de Monte Alegre 2009", custeado com recursos do convênio em tela.

Reproduzimos abaixo a tabela elaborada pela CGU, que consta na peça 1 p. 101, a indicar a diferença de valores informados pela ASBT e os que teriam sido efetivamente recebidos pelas bandas:

Banda musical	Valor informado do cachê (R\$)		Diferença (R\$)	Diferença percentual
	Pela ASBT	Pela Banda		
Banda Samfonada *	20.000,00	4.000,00	16.000,00	80,00%
Banda Forró Brasil	24.000,00	16.800,00	7.200,00	30,00%
Banda Danielzinho e Forrozão Quarto de Milha	30.000,00	21.000,00	9.000,00	30,00%
Banda Doida Varrida	20.000,00	14.000,00	6.000,00	30,00%
Total (R\$)	94.000,00	55.800,00	38.200,00	40,64%

(*) Obs.: Segundo o RDE, a despeito do recibo apresentado pela Mega Empreendimentos, assinado pelo representante da banda, no valor de R\$ 14.000,00 (Processo Judicial n. 2009.85.00.006311-0 Volume 6, fls. 1508), um dos artistas informou que o valor efetivamente recebido pela banda foi de R\$ 4.000,00, conforme declaração assinada de 30/9/2013

Esse cenário de informações nos leva a não acolher a proposta de imputação de débito integral e a não endossar a tese da Secex/SE segundo a qual ainda que existam os recibos tornaria-se impossível estabelecer o nexo causal pois os recursos teriam saído da conta específica do convênio para pagamento à empresa intermediária, sem possibilidade, assim, de garantir que os recursos recebidos pela banda teriam sido aqueles que saíram da conta específica. Esse pensamento tornaria

a defesa impossível e levaria à conclusão de condenação em débito em todas as situações em que houvesse a contratação de uma empresa intermediadora. Havendo os recibos dos artistas que efetivamente realizaram os shows, bem como a coexistência harmônica e convergente de outros documentos financeiros parece-nos indevida a imputação do débito integral.

À luz das informações constantes dos autos, nossa linha de encaminhamento seria por imputar débito correspondente à diferença entre o que foi efetivamente recebido pelas bandas e o valor pago à Mega Ltda. Registre-se, lateralmente, que esse caminho deveria também incluir como responsável solidário a referida empresa, ação que não pode ser adotada pois a ela não foi citada.

De todo modo, alguns problemas de ordem probatória e processual nos impedem de seguir essa linha prenunciada, de imputação do débito pela referida diferença.

Os recibos emitidos pelas bandas, a que fazem referência a CGU e a Secex/SE, não constam no processo, fato que impossibilita tomá-los como prova para a imputação de débito.

Convém lembrar que o julgador forma sua convicção a partir do exame das provas do processo, às quais atribui valoração de cunho subjetivo, eis que a responsabilização que se opera nas Cortes de Contas é de ordem subjetiva. O juízo a que chegam outros agentes que atuam no feito sobre determinada prova não é necessariamente o juízo do julgador, daí porque essencial a ambos dispor do mesmo conteúdo probatório primário. Em outras palavras, o julgador não forma convicção com base na opinião por outrem assentada nos autos, mas a partir da avaliação das provas e dos argumentos constantes do feito.

Não se trata de desconhecer a presunção de veracidade das afirmações do controle interno, mas de reconhecer que a valoração da prova é individual. Além disso, é necessário que o acusado tenha acesso à documentação probatória, não suprimindo sua falta a menção aos fatos ou aos documentos no ofício de citação, na presunção de que o agente deles tem conhecimento.

Evita-se, com isso, conceder espaço para o acolhimento de eventuais alegações de ofensa ao devido processo legal no Poder Judiciário, pondo por terra o trabalho desenvolvido no controle externo.

Aliás, diversos outros documentos não foram juntados ao presente processo, como a prestação de contas, notas fiscais, extratos, licitação, contrato celebrado com a Mega Ltda., prejudicando a melhor análise do caso.

A rigor, entendemos que o encaminhamento aparentemente mais adequado seria o retorno do feito à unidade técnica para a adoção das seguintes providências: a) juntada de todos os documentos relativos da prestação de contas; b) juntada dos recibos emitidos pelas bandas constantes do processo nº 2009.85.00.006311-0 que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe; c) nova citação incluindo como responsável solidário a empresa Mega Ltda.

Deixamos de oferecer a proposta acima preanunciada, sopesando os novos custos do processo em situação que envolve materialidade significativamente reduzida, militando contra os princípios da celeridade e economia processual. Sustentamos então o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação da multa prevista no artigo 58, incisos I, da Lei nº 8.443/92 ao Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto.

O eminente Relator, em Despacho à peça 17, ressaltou tratar-se a conveniente de entidade privada sem fins lucrativos, hipótese em que a disciplina específica no tocante à contratação de empresas estava assentada nos termos da Portaria Interministerial 127/2008, então vigente, inclusive quanto à cotação de preços. Assinalou que a Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur aprovou a proposição de convênio, tendo o Parecer/Conjur/MTur 682/2009 mencionado o parecer de aprovação, nos seguintes termos:

Objeto em conformidade com o programa governamental. Qualificação técnica e capacidade operacional comprovados, conforme declaração em anexo. Custos apresentados condizentes com os praticados no mercado. Pela aprovação do Plano de Trabalho.

Na sequência ressaltou que “não foram carreados ao processo os elementos balizadores dos itens orçados pela ASBT, objeto de análise pelo MTur e que serviram de base à aprovação do convênio em questão”, razão por que determinou a realização de diligência ao Ministério do Turismo, para que encaminhasse as evidências e os documentos apresentados pela ASBT, na ocasião da proposição à

celebração de convênio (incluindo os anexos da proposta 16830/2009 Siconv), bem como os documentos e análises que serviram de suporte para o MTur afirmar/concluir que “os custos indicados no projeto são condizentes com os praticados no mercado local, tendo por base as propostas anexadas ao sistema apresentadas e já atestadas”, ou seja, que o valor a ser despendido para a contratação de cada atração artística (Banda Samfonada, R\$ 20.000,00, Banda Forró Brasil, R\$ 24.000,00; Banda Danielzinho e Forrozão Quarto de Milha, R\$ 30.000,00, e Banda Doida Varrida, R\$ 20.000,00) era compatível com os preços praticados/observados no mercado local à época da celebração do convênio.

A instrução da Secex/SE informa que o MTur, por meio do Memorando 507/2017/CGCV, (peça 21, p. 5-6), prestou as seguintes informações:

1. Não foram encontrados os documentos apresentados pelo conveniente à época da proposição e da celebração do convênio 703734, nem nos autos do processo (SEI 72031.006793/2017-71), que serviram de suporte para a conclusão de que os custos indicados no projeto eram condizentes com os praticados no mercado local.
2. Quanto aos documentos e análises que serviram de suporte a este Ministério para a mesma conclusão, foram encontrados apenas o Parecer Técnico 379/2009 (peça 21, p. 7-10), da Coordenação-Geral de Análise de Projetos (CGAP), que era responsável pela análise de custos, bem como o PARECER/CONJUR/MTur 682/2009 (peça 21, p. 11-23), fundado nos apontamentos daquele Parecer Técnico.

Salientou que “o MTur não apresentou documentos ou análises que permitiram à área técnica do órgão comparar os orçamentos apresentados na proposta apresentada pela ABST, na ocasião da proposição à celebração do convênio em tela, com os preços praticados no mercado”. Ato contínuo, afirmou que isso “evidencia, portanto, que apesar da afirmação contida no Parecer/Conjur 682/2009 (peça 1, p. 36-37), no sentido de que os custos do projeto eram condizentes com os praticados no mercado local, o MTur não realizou a devida análise de custos da proposta do convênio”.

Não obstante isso, a instrução reportou-se ao TC 028.227/2011-5, relativo à auditoria de conformidade realizada no Ministério do Turismo, com o objetivo de identificar eventuais irregularidades decorrentes do apoio a eventos por meio de convênios, e que culminou com a prolação do Acórdão 2.235/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que deixou de apenar os técnicos do MTur, conforme entendimento transcrito a seguir:

20. Observo que os convênios firmados abrangem diversas despesas não previstas em sistemas oficiais de custo, dentre as quais pode-se mencionar a apresentação de determinado artista/banda e a locação de arquibancadas, tendas, palcos, equipamentos de sonorização, projetores, dentre outros. Além dessa dificuldade, destaco que algumas despesas, como as atrações musicais porventura identificadas nas propostas de plano de trabalho, são sensivelmente influenciadas por fatores sazonais e dependem, via de regra, do dia em que ocorrerem. Nesse contexto, a avaliação da economicidade das propostas levava em consideração as cotações obtidas pelos proponentes em três fornecedores distintos, documentos esses juntados ao Siconv por força do art. 45 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (normativo vigente à época).
21. Estou convicto de que as análises do Ministério do Turismo precisam ser aprimoradas e melhor detalhadas. Porém, analisando as características do caso concreto - em especial a dificuldade na mensuração dos custos envolvidos - e considerando que a conclusão dos técnicos foi lastreada em cotações apresentadas pelos proponentes, afigura-me desarrazoada a punição dos gestores arrolados, sendo suficiente a expedição de determinação àquela pasta ministerial.

Conclusivamente, a instrução da Secex/SE assinala:

Assim, considerando o fato acerca da inexistência de documentos apresentados pelo conveniente à época da proposição e da celebração do Convênio 485/2009/MTur (Siconv 703734), que serviram de suporte para a conclusão de que os custos indicados no projeto eram condizentes com os praticados no mercado local, bem como o entendimento firmado no Acórdão 2.235/2014-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler, TC 028.227/2011-5), entende-se que, no presente caso, não restam medidas a serem adotadas por este Tribunal para o fato em questão, permanecendo como sendo válidas todas as análises empreendidas na instrução que propôs o mérito das presentes

contas (peça 13), rejeitando-se assim as alegações de defesa dos responsáveis, bem como propondo a condenação dos mesmos pelas irregularidades na execução dos recursos do ajuste aqui tratado.

Tendo em conta o precedente trazido pela unidade técnica, que tratou especificamente da questão no âmbito do concedente, acompanhamos, no ponto, a unidade técnica. Contudo, não partilhamos da conclusão pela condenação ao pagamento do débito pela integralidade dos recursos repassados, pois os elementos dos autos são convergentes a indicar a execução do objeto.

Convém reproduzir trecho de nossa manifestação em processo análogo ao presente, inclusive quanto ao conveniente, os responsáveis e aos motivos de citação, nos seguintes termos (TC-033.198/15-2):

Nesse particular, tendo em vista o caso concreto, percebe-se que o concedente aprovou a execução física, inexistindo questionamento em relação ao pagamento feito à empresa intermediária (J. V. Prestações de Serviços e Produção Ltda.), está caracterizada a irregularidade na fundamentação da inexigibilidade da licitação e apurou-se diferença de R\$ 9.200,00 relativa à intermediação indevida, o que encareceu a contratação.

Os parágrafos 45 e 46 da última instrução falam sucessivamente da glosa integral resultante da impossibilidade de afirmar que os recursos foram gastos com os artistas e de diferença de R\$ 9.200,00, obtida do processo judicial 6311.27.2009.4.05.8500 (Ação Popular). A nosso ver, a indicação na seara judicial de pagamento com suporte em contrato, recibos e/ou declarações emitidos pelos representantes das bandas é relevante e indicativa de que houve o pagamento dos artistas, pois caso contrário teriam sustentado perante a autoridade judicial o não recebimento dos cachês.

Diante de tais fatos, à vista dos elementos acostados aos autos, manifestamos, no essencial, nossa concordância com o encaminhamento técnico sugerido pela Secex/SE as peças 29 a 31, sem prejuízo de recomendarmos que, em face da inquestionável execução física do evento caracterizada no curso do processo, que o débito apontado no item “53.a” da derradeira instrução **fique limitado à diferença entre o que foi pago à empresa que intermediou a contratação e o montante que foi repassado para os artistas, o que totaliza R\$ 9.200,00.** (grifos acrescidos)

A mesma linha de encaminhamento seria sugerida nestes autos (débito parcial), não fosse a ausência de elementos probatórios oriundos da aludida Ação Popular (recibos) a demonstrar que as bandas receberam valor inferior ao indicado pela conveniente – documentos estes que constavam no referido TC- 033.198/15-2, obtidos mediante diligência.

Em revisão à nossa manifestação anterior, temos por indispensáveis ao julgamento desta TCE o retorno dos autos à unidade técnica para a adoção das seguintes providências: a) juntada de todos os documentos relativos da prestação de contas; b) juntada dos recibos emitidos pelas bandas constantes do processo nº 2009.85.00.006311-0 que tramita na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe.

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU.

Ministério Público, em 5 de abril de 2018.

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador