

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Recurso de Reconsideração interposto pelo Instituto Educar e Crescer (IEC) e sua então representante, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo (Peça 61), contra o Acórdão 6.868/2018-2ª Câmara (peça 41), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os em débito pelo valor de R\$ 1.192.320,00, recebido no âmbito do Convênio 660/2010 (Peça 1, p. 24-42), celebrado com o Ministério do Turismo (MTur), e ao pagamento de multa individual, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00.

2. O objeto do Convênio consistiu na “implementação do Projeto intitulado “1º Canta Brasil Encontro de Gerações” (Peça 1, p. 24), tendo o órgão concedente fiscalizado **in loco** um dos quatro eventos que compuseram o festival (a saber, a “etapa Brazlândia”) e verificado a insuficiência de agentes de segurança, tendas, alambrado etc., comparativamente ao pactuado.

3. No âmbito do Tribunal, os responsáveis foram citados (Peças 13-14) pela “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao Instituto Educar e Crescer” decorrente das seguintes ressalvas:

- a) não locação de 30 banheiros químicos (localizados apenas 16);
- b) não locação de 6 tendas 8x8 (localizadas apenas 2);
- c) não locação de 310 metros de fechamento (localizados aproximadamente 150 metros);
- d) não locação de 400 metros de alambrado (localizados aproximadamente 100 metros);
- e) não contratação de 80 seguranças (localizados apenas 20);
- f) não foram encaminhadas cópias da publicação dos contratos de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, conforme dispõe cláusula terceira, inciso II, alínea "oo" do termo de convênio;
- g) não foram encaminhadas fotografias do evento em mídia de CD ou DVD;
- h) não foram apresentados esclarecimentos referente ao procedimento licitatório, em que pese o disposto no art. 11 do Decreto 6170/2007, em contraponto as evidências de direcionamento constatadas pela CGU.

4. Em sede recursal, o IEC e sua então representante, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo alegam, no que é relevante, que:

- a) o evento foi realizado conforme concluído pelo Ministério do Turismo no bojo do Relatório de Supervisão **in loco** 274/2010 (peça 61, p. 5);
- b) “não há como responsabilizar os recorrentes pelo fato de a empresa Elo Brasil não funcionar no endereço registrado na Receita Federal do Brasil” (peça 61, p. 6);
- c) havia no Siconv três declarações atestando a capacidade técnica do IEC para execução dos eventos (peça 61, p. 7);
- d) o Acórdão 2.936/2016-Plenário teria entendido que a diminuta sede do IEC não se traduziria automaticamente em sua incapacidade para gerir os recursos do convênio; [**rectius**: o excerto foi extraído do relatório que precede o julgado, refletindo posicionamento da unidade técnica]
- e) a conclusão de ter havido conluio derivaria de vagas pressuposições (peça 61, p. 8-11);
- f) os apontamentos do MTur relativos à execução física restaram enviesados, porquanto o fiscal chegou depois de iniciado o espetáculo e não circulou pelo local (peça 61, p. 12);
- g) quanto à execução financeira, há jurisprudência do TCU apontando que a falta de contrato de exclusividade “não possui o condão de imputar responsabilidade ao recorrente em devolver os recursos” (peça 61, p. 15);
- h) o recurso segue instruído com fotos das demais etapas do festival em epígrafe – as quais, se não puderem ser consideradas como meio de prova pelo TCU, tampouco poderiam ser exigidas como tal (peça 61, p. 17); e
- i) haveria declarações de “autoridade local” atestando a realização dos eventos (Peça 61, p. 20 a 22).

5. Por fim, apontam os recorrentes a “necessidade de realização de prova pericial” (Peça 61, p. 26) e postulam que seu apelo seja conhecido e provido, tornando-se insubsistente o acórdão recorrido para, assim, julgar regulares as suas contas. Alternativamente, propugnam o julgamento pela regularidade com ressalva ou mesmo irregularidade, desde que sem a imputação de débito. Por fim, requerem a produção de sustentação oral perante o Colegiado, quando do julgamento do feito (Peça 61, p. 28).

6. A Secretaria de Recursos (Serur), no mérito, posiciona-se pela denegação do recurso (Peças 78 e 80), sob o argumento de que:

a) a execução física não restou demonstrada, eis que somente uma etapa fora fiscalizada (qual seja, a de Brazlândia), e ainda assim o MTur verificou deficiências no quantitativo de facilidades disponíveis no local. Ademais, as fotografias trazidas “são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos” (Peça 78, p. 4); e

b) a execução financeira teria sido irremediavelmente comprometida pela falta do contrato de exclusividade entre as empresas intermediárias (Elo Brasil Produções Ltda. e RC Assessoria e Marketing Ltda.) e os musicistas, o qual só poderia ser suprido com a apresentação do pagamento aos artistas (Peça 78, p. 5).

7. O Ministério Público junto a este Tribunal, em divergência com a Secretaria de Recursos, opina por que seja conhecido e provido parcialmente o apelo de Peça 61, para que, do débito imposto via item 9.2 do Acórdão 6.868/20178-2ª Câmara, sejam deduzidos os valores referentes às rubricas não impugnadas pelo MTur, referente à apresentação dos conjuntos musicais da “etapa Brazlândia” e parte dos equipamentos reconhecidamente mobilizados para realização daquela etapa, no total de 292.720,00.

8. O MP/TCU, alega, em essência, que:

a) é incontroverso que o agente designado pelo MTur presenciou (somente) a etapa de Brazlândia, apondo ressalvas, entre outras, sobre a quantidade de tendas e banheiros químicos, bem assim sobre a extensão do alambrado e do ‘fechamento’ ao redor do local. Contudo, em seu relatório, o fiscal não indicou qualquer vício nas apresentações artísticas daquela etapa, conduzindo à conclusão lógica de que não houve defeitos quanto àquela meta específica e outras igualmente por ele não mencionadas (pois, caso contrário, teria o poder-dever de as registrar);

b) concorda com a conclusão de que as fotos ofertadas no caso concreto não se prestam a demonstrar a realização dos espetáculos em São Sebastião, Paranoá e Sobradinho. Não questiona que imagens possam, em tese, comprovar a realização de eventos momentâneos; todavia, não verificamos, na matéria em causa, a aptidão das imagens anexadas à peça 61 para identificar os eventos em epígrafe;

c) As imagens mostram elementos isolados, como banheiros químicos, tenda, palco etc., não havendo como relacioná-los aos eventos em questão. Faltam-lhes, portanto, as características necessárias para que nelas se reconheça capacidade probatória (“plano aberto”; enquadramento de cada um dos grupos musicais previstos etc.);

d) pesquisa realizada pelo seu gabinete nos principais mecanismos de busca na **internet**, somente foram encontradas menções a espetáculos do “Canta Brasil - Encontro de Gerações” em dois locais: Brazlândia e Ceilândia; sendo que a realização de espetáculos nessa última localidade não estava contemplada no convênio em apreço;

e) examinando o débito, exclusivamente sob o prisma da execução física, tem-se que o prejuízo ao Erário seria de R\$ 899.600,00 (Quadro 1, Peça 81);

f) no que tange à execução financeira do Convênio 660/2010, alega que a Serur, evocando os Acórdãos 1.435/2017-Plenário e 2.730/2017-Plenário, conclui pela inviabilidade do reconhecimento do liame entre a transferência de recursos federais e as despesas havidas no convênio, diante da carência de recibos passados pelos artistas que se apresentaram (Peça 78, p. 5-6). Entretanto, a Serur teria descurado das diretrizes previstas nos Acórdãos 2. 649/2017 e 936/2019, ambos do Plenário,

prejudicando a análise acerca da efetiva representação dos musicistas. Nesse sentido, posiciona-se na linha da tese adotada no Acórdão 9.313/2017-Primeira Câmara (Rel. Min. Weder de Oliveira);

g) os responsáveis não foram citados a apresentar recibos do pagamento aos artistas, e sim contratos de exclusividade;

h) não desconhece a multiplicidade de TCEs que tramitam nessa Corte em desfavor do IEC. Por dever de ofício, obtempera o **custos iuris** de que tal circunstância não mitiga a necessidade de análise dos elementos comprobatórios dos autos, embora caiba sua valoração na intensidade da(s) reprimenda(s) a ser(em) impostas aos responsáveis;

i) tampouco infirma-se a gravidade da contratação direta indevida, sob pretexto de inexigibilidade não verificada. Discute, contudo, as consequências jurídicas advindas de tal irregularidade: uma vez provido (neste caso, parcialmente) o serviço contratado, descabe exigir a reparação integral, porquanto a Administração Pública não obteria o mesmo serviço gratuitamente mesmo caso licitasse a contratação de forma lícita.

9. Assim, o **Parquet** de Contas opina pela inviabilidade de se impugnar a execução financeira do Convênio 660/2010, motivo pelo qual deve prevalecer, exclusivamente, a análise realizada sobre o débito ocasionado pela inexecução física parcial do acordo (Seção I do parecer à Peça 81).

10. Inicialmente, ratifico a minha manifestação à Peça 69 pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração, em razão de preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

11. Quanto ao mérito, peço vênias ao Ministério Público especializado e manifesto minha concordância com a proposta da Serur, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

12. Nos mesmos moldes que a Serur e o MP/TCU, entendo que o agente designado pelo MTur presenciou (somente) a etapa de Brazlândia, apondo ressalvas, entre outras, sobre a quantidade de tendas e banheiros químicos, bem assim sobre a extensão do alambrado e do ‘fechamento’ ao redor do local. Contudo, em seu relatório, o fiscal não indicou qualquer vício nas apresentações artísticas daquela etapa, conduzindo à conclusão lógica de que não houve defeitos quanto àquela meta específica e outras igualmente por ele não mencionadas.

13. Concorro, também, que as fotos ofertadas no caso concreto não se prestam a demonstrar a realização dos espetáculos em São Sebastião, Paranoá e Sobradinho. As imagens anexadas à Peça 61 não permitem identificar os eventos em epígrafe. As fotos dos elementos isolados, como banheiros químicos, tenda, palco etc., de fato, dificultam relacioná-los aos eventos conveniados, por faltar-lhes, as características necessárias para que nelas se reconheça capacidade probatória (“plano aberto”; enquadramento de cada um dos grupos musicais previstos etc.), conforme defendido pelo **Parquet**.

14. Assim, no que tange à execução física, somente o evento de Brazlândia foi demonstrado e, ainda assim, não integralmente, por meio da fiscalização **in loco** realizada na ocasião.

15. Outro indício a reforçar a conclusão acima, foi a pesquisa realizada pelo Gabinete do membro do Ministério Público que atuou no feito. A busca na **internet** identificou somente menções a espetáculos do “Canta Brasil - Encontro de Gerações” em dois locais: Brazlândia e Ceilândia; sendo que a realização de espetáculos nessa última localidade não estava contemplada no convênio.

16. Mesmo que aceitando o fato de que o evento em Brazlândia ocorreu, a ausência dos contratos de exclusividade, ponto incontroverso, uma vez que os responsáveis confirmam que somente dispõem de cartas e declarações de exclusividade, mas não de contratos registrados em cartório (Peça 61, p. 13), a teor do que foi deliberado no Acórdão 936/2019 - TCU - Plenário (subitem 9.5.1 e 9.5.2), aperfeiçoando entendimento já contido nos Acórdãos 1.435/2017-Plenário (subitem 9.2.1 e 9.2.2) e 2.730/2017-9, é ilegal, pois a existência de instrumentos de procuração, cartas de exclusividade e outros documentos de caráter temporário, conferidos a empresas intermediárias, por artistas ou por seus representantes exclusivos, como resultado das tratativas para a realização de eventos custeados com recursos federais, não configura a hipótese de inviabilidade de competição, prevista no art. 25, **caput**, da Lei 8.666/1993, pois, havendo a possibilidade de competição entre interessados na realização de **shows** artísticos, a legislação impõe a instauração de processo licitatório, que assegure a

igualdade de condições aos interessados em oferecer o serviço e possibilite a contratação da proposta mais vantajosa para a administração.

17. Quanto aos dados sobre os custos efetivamente incorridos no pagamento dos cachês (notas fiscais ou recibos emitidos diretamente pelos artistas), tal matéria foi em diversas oportunidades debatidos no âmbito deste Tribunal, com posições destoantes entre os componentes dos Colegiados. Entretanto, sempre acompanhei a tese de que, em processo padrão do MTur, em especial, aqueles referentes a eventos executados antes da edição da Portaria MTur 153/2009 (art. 17, §2º), não seria razoável exigir a apresentação de comprovantes assinados pelos artistas ou seus representantes legais diretos, visto que não era exigência prevista nos termos de convênios ou normativos da época, sendo regra a demonstração do pagamento apenas por meio da empresa intermediadora.

18. No Voto Revisor do Ministro Vital do Rego, apresentado no âmbito da deliberação constante do Acórdão 936/2019 - TCU - Plenário, foi defendido que a sistemática usualmente empregada para esses convênios, àquela época, era a da intermediação na contratação de tais serviços, ficando fora da avaliação do órgão os preços efetivamente recebidos pelas bandas.

19. Entretanto, na análise deste caso concreto, mesmo entendendo comprovada a execução do evento em Brazlândia e o nexó entre os recursos repassados pela União e o pagamento efetuado à contratada, depreendo que não há fundamento para afastar a imputação da parte débito correspondente a essa localidade, pois que o convênio foi assinado em 4/6/2010, sendo que na Cláusula Terceira, inciso II, alínea **pp**, consta exigência expressa de que a conveniente deve encaminhar ao concedente documento comprobatório do efetivo recebimento do cachê por parte dos artistas, ou bandas, ou grupos, emitido pelo contratante dos mesmos (Peça 1, p. 29).

20. Cabe, portanto, negar provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Instituto Educar e Crescer (IEC) e sua então representante, Sra. Ana Paula da Rosa Quevedo para manter a deliberação recorrida nos seus exatos termos.

Com essas considerações, VOTO por que esta Corte adote o Acórdão que ora submeto à apreciação da Segunda Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de fevereiro de 2021.

AROLDO CEDRAZ

Relator