

VOTO

Em exame prestação de contas referente ao exercício de 1998, do extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp). O valor gerido no período foi de R\$ 198.231.093,57.

2. A extinção da autarquia federal deu-se por meio da Medida Provisória 2.216-37, de 31/8/2001. As atribuições transferidas, à época, para o então Ministério do Esporte e Turismo foram posteriormente repassadas, no que se refere às pastas relativas ao esporte, ao atual Ministério do Esporte (ME), por força da MP 103, de 1/1/2003, convertida na Lei 10.683, de 28/5/2003.

3. Na instrução inicial (peça 11, p. 27-50), informa-se que, em 2000, foi realizada inspeção no Indesp, motivada por suspeita levantada pela Secex/BA de que a extinta autarquia havia liberado recursos para prefeituras municipais daquele Estado, mediante convênios, para fins de construção de quadras poliesportivas, sem adotar critérios equânimes na destinação desses valores, o que resultou em provável beneficiamento de alguns municípios baianos.

4. O Indesp firmou 198 convênios no exercício de 1998 em todo o território nacional para a construção de quadras poliesportivas com características similares, cujos valores de repasse variaram de R\$ 300.000,00 a R\$ 12.000,00 (peça 11, p. 5-10). Também chamou a atenção a enorme variação entre os preços praticados para um mesmo item da obra (peça 9, p. 14; peça 10; peça 11, p. 1-4).

5. Após a realização de pesquisa junto à Revista Construção da Editora PINI, a Secex/BA constatou que o custo médio estimado para a construção de quadra poliesportiva, com as características propostas nos convênios analisados, nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, para o mês de outubro de 1998, seria da ordem de R\$ 27.000,00, que acrescido aos custos relativos a edificações conexas (vestiários, arquibancadas e outros), chegaria a no máximo R\$ 50.000,00 (peça 11, p. 48-49).

6. A Divisão de Análise de Convênios e a Divisão de Prestação de Contas do próprio Indesp constataram a ocorrência de supervalorização dos preços praticados no Convênio 362/98 (Siafi 349009) para a construção de quadra poliesportiva, semelhante aos dos demais convênios analisados, orçada pelo município de Coribe/BA em R\$ 220.000,00 (peça 11, p. 11-16).

7. Não foi possível, entretanto, quantificar os débitos gerados pelos sobrepreços, uma vez que os itens não haviam sido detalhados de forma adequada e que o objeto pactuado não foi especificado de forma clara, nem no Termo de Convênio, tampouco no Plano de Trabalho (peça 11, p. 49).

8. Diante desses fatos e de outras ocorrências constatadas na Prestação de Contas, propôs-se a audiência do Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque, presidente do Indesp durante o período em que os ajustes questionados foram firmados (peça 11, p. 51), para que justificasse a ausência de critérios na celebração de convênios para a construção de quadras poliesportivas, o que possibilitou a disparidade nos valores acordados para a execução de objetos similares, a exemplo do ocorrido nos convênios firmados com as seguintes prefeituras: Ibiquera, Cocos, Gandu, Curaçá, Aramari, Riacho de Santana, Ituberá, Cafarnaum, Lençóis e Brejolândia, todos municípios baianos (peça 11, p. 50).

9. Assim, encaminhou-se o Ofício 616-6ª Secex/TCU, de 21/12/2000 (peça 11, p. 52), e, posteriormente, o Ofício 76-6ª Secex/TCU, de 15/2/2001 (peça 12, p. 7), em razão de o primeiro ter sido devolvido por mudança de endereço.

10. Em seguida, as razões de justificativa correspondentes (peça 12, p. 11-13) foram analisadas na instrução à peça 12 (p. 15-19). Concluiu-se pelo não acolhimento dos argumentos apresentados pelo responsável, uma vez que não restaram demonstradas as justificativas para a discrepância dos valores repassados pelo Indesp, no exercício de 1998.

11. Após isso, o Ministro Relator Iram Saraiva (peça 12, p.20) sobrestou a apreciação das contas até o deslinde do TC 015.567/1999-0. Doravante, houve novo sobrestamento do feito, até a decisão do TC 003.622/1999-1 (instrução à peça 13, p. 15-17).

12. Importa esclarecer:

1º) que o TC 015.567/1999-0 originou-se de Representação instaurada ante as irregularidades identificadas na concessão para exploração de jogo de bingo, autorizada pelas Portarias 104/98 e 23/99, em que o Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque foi ouvido em audiência. O processo foi julgado pelo Acórdão 181/2001-TCU-Plenário, que aplicou ao responsável a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92;

2º) que o TC 003.622/1999-1 originou-se de Representação convertida em tomada de contas especial, na qual o mesmo responsável foi citado em razão de superfaturamento na contratação e execução do objeto do Convênio 59/98, firmado com o município de Aramari/BA. O processo foi julgado pelo Acórdão 255/2004-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do responsável e o condenou, solidariamente com o prefeito de Aramari/BA e a empresa executora dos serviços, ao pagamento da quantia de R\$ 83.832,16, com aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/92 (interpôs-se Recurso de Reconsideração que culminou na prolação do Acórdão 4.619/2010-TCU-2ª Câmara, que deu provimento integral ao pedido, julgando regulares com ressalvas as contas do responsável);

3º) que no TC 003.041/2000-7 o responsável foi ouvido em audiência em decorrência de negligência na aprovação do Convênio 245/98 (Siafi 348462), firmado entre o município de Canápolis/BA e o Indesp, para a construção de quadra poliesportiva, sem que fosse realizada qualquer comparação entre os custos do projeto e os preços de mercado. Por meio do Acórdão 4.964/2009 a Segunda Câmara do TCU deu provimento parcial ao recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Luiz Felipe, contra decisão do Acórdão 3.514/2006-TCU-2ªC, afastando o débito, mas mantendo a irregularidade das contas do Sr. Luiz Felipe e aplicando-lhe multa do art. 58, inc. I, da Lei 8.443/92.

13. Com o deslinde das questões suscitadas no âmbito dos TC's 015.567/1999-0 e 003.622/1999-1, a Unidade Técnica instruiu novamente o feito (peça 13, p. 62-71), oportunidade em que ratificou os exames outrora efetuados no sentido de que diante da ausência de critérios para a celebração de convênios destinados à construção de quadras poliesportivas, no exercício de 1998, as contas do então Presidente do Indesp deveriam ser julgadas irregulares com aplicação de multa. Entendeu-se, ademais, que seria necessário o sobrestamento das contas da Sra. Tânia Regina, ex-dirigente substituta do Indesp, até a deliberação sobre o mérito do TC 027.819/2006-4.

14. O Ministério Público junto ao TCU, ao apreciar a proposta de mérito oferecida pela Unidade Técnica, discordou da proposta oferecida, por entender necessária a realização de novas audiências do Sr. Luiz Felipe e da Sra. Tânia Regina para que fossem emitidos esclarecimentos quanto ao reflexo, nas contas, das irregularidades apontadas no âmbito dos processos mencionados na instrução à peça 13, p. 62-71. O *Parquet* entendeu que o Sr. Luiz Felipe não havia recebido o ofício de audiência relativo à irregularidade acerca da ausência de critérios na celebração de convênios para a construção de quadras poliesportivas.

15. Frise-se que o TC 027.819/2006-4 foi julgado pelo Tribunal, mediante Acórdão 1.559/2011-TCU-2ª Câmara, motivo pelo qual o MPTCU considerou que não havia motivos a ensejar o sobrestamento das contas da Sra. Tânia Regina (peça 13, p. 75). No referido Acórdão, as contas foram julgadas irregulares em decorrência de ocorrências graves na execução do Convênio 841/1998, firmado com a Prefeitura de São Jerônimo/RS para construção de ginásio poliesportivo,

tendo sido aplicada a esta responsável a multa prevista no 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

16. Diante dos fatos, acolhi o entendimento preliminar do MPTCU (peça 13, p. 77), ocasião em que determinei a Unidade Técnica a realização das audiências sugeridas. Os responsáveis foram chamados a apresentar razões de justificativa em virtude da repercussão das seguintes irregularidades nas contas:

- Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque:

- a) assinatura do Convênio 59/98, celebrado entre a extinta autarquia e a prefeitura municipal de Aramari/BA, sem que houvesse avaliação se os valores propostos pelo convenente estavam compatíveis com o objeto ajustado, conforme apurado no TC 003.622/1999-1, julgado por meio dos Acórdãos 255/2004 e 4.619/2010, ambos da 2ª Câmara;

- b) assinatura da Portaria Indesp 104/98, que autorizou o funcionamento de máquinas eletrônicas de jogo de bingo programadas e não exigiu, explicitamente, a realização de sucessivas extrações até alcançar a premiação, o que infringiu o Decreto 2.574/98 e a Lei 9.615/98, segundo apurado no TC 015.567/1999-0, julgado por meio do Acórdão 181/2001-TCU-Plenário e da Decisão 1.297/2002, ambos do Plenário;

- c) negligência na aprovação do Convênio 245/98, firmado entre o município de Canápolis/BA e o extinto Indesp, sem que fosse realizada qualquer comparação entre os custos do projeto e os preços de mercado, conforme averiguado no TC 003.041/2000-7, julgado por meio dos Acórdãos 3.514/2006, 4.964/2009 e 3.721/2010, todos da 2ª Câmara.

- Sra. Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos:

- a) assinatura do Convênio 845/98 entre o extinto Indesp e o município de Teotônia/RS, cuja contrapartida exigida extrapolou o limite máximo de 10% estabelecido no art. 26, § 2º, inc. I, alínea “a”, da Lei 9.473/97;

- b) assinatura do Convênio 841/98 entre o Indesp e o município de São Jerônimo/RS, cuja contrapartida foi fixada em 78% do valor conveniado, contrariando o disposto no art. 18, § 2º, da Lei 9.293/96.

17. O Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque apresentou suas justificativas (peça 22). A Sra. Tânia Regina, de seu lado, não se manifestou no prazo determinado, nem após ter sido efetuada audiência por edital (peça 25), o que caracteriza sua revelia.

18. A despeito dos argumentos apresentados pelo defendente, há que se ter em conta que o Dirigente do Indesp não agiu com prudência quando da assinatura dos termos de convênios com vários municípios. Como os objetivos dos convênios eram semelhantes, teria o responsável que atentar para as discrepâncias dos valores constantes dos planos de trabalho.

19. Mesmo levando em consideração as diferenças entre as regiões e o atendimento a requisitos formais e materiais, os valores liberados para a realização de obras semelhantes eram bastante diferenciados. Frise-se que a Secex-BA destacou que o responsável assinou convênios com municípios baianos, cujos valores repassados pelo Indesp variaram de R\$ 209.903,80 a R\$ 25.000,00 (peça 13, p. 1-6).

20. O que se vê é que, muitas vezes, os erros são praticados no âmbito do próprio repassador, a começar pelos objetivos genéricos os quais dificultam sobremaneira a fiscalização da avença. Demais disso, não se faz uma compatibilização dos custos cotados nos planos de trabalho com os preços praticados na região geográfica, o que acarreta sobrepreços que oneram as obras públicas e, não raro, deixam-nas inacabadas por insuficiência de recursos.

21. Os Concedentes estão acostumados a firmar Convênios e perceber que, em geral, só os Convenientes são responsabilizados pelas irregularidades praticadas, por vezes, em solidariedade com as empresas contratadas. No caso em análise foi diferente. O Sr. Luiz Felipe, como dirigente máximo da unidade jurisdicionada, foi multado com base no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92, por meio do Acórdão 181/2001-TCU-Plenário e teve suas contas julgadas irregulares, por meio do Acórdão 3.514/2006-TCU-2ª Câmara, com a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/92 (posteriormente, por meio do Acórdão 4.964/2009, a Segunda Câmara do TCU deu provimento ao recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Luiz Felipe contra a decisão do Acórdão 3.514/2006-TCU-2ªC, afastando o débito, mas mantendo a irregularidade das contas e aplicando, desta feita, a multa do art. 58, inc. I, da Lei 8.443/92). Esses fatos, ao contrário do que defende o responsável, não podem ser desconsiderados no contexto de análise anual das contas do exercício de 1998.

22. As decisões mencionadas no parágrafo retro evidenciam, a meu ver, que o responsável não fez as verificações necessárias para assegurar a eficácia dos objetos a serem pactuados, tampouco a viabilidade econômica das obras. Na qualidade de autoridade competente, o Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque pôs sua assinatura nos termos de convênio e aditivos, sem, no entanto, cercar-se dos cuidados necessários, o que o levou a figurar como responsável em Tomadas de Contas Especiais que tramitaram perante este Tribunal, uma vez que tinha a obrigação de exercer o controle e a fiscalização sobre a execução do objeto pactuado, conforme preconiza o art. 7º, V, da IN/STN 01/97.

23. Os atos praticados em relação à formalização de convênios comprometem e causam repercussão em relação ao julgamento das contas de 1998, pois denotam que o ex-dirigente do extinto Indesp não agiu com a prudência necessária quando da descentralização dos recursos públicos federais destinados à construção de quadras poliesportivas.

24. Com respeito à Portaria-Indesp 104/98, o argumento do responsável foi no sentido de que as sucessivas extrações são inerentes ao conceito do jogo de bingo. No Acórdão 181/2001-TCU-Plenário entendeu-se que restou caracterizada a possibilidade de se utilizar as máquinas eletrônicas programadas como jogo de azar, além de ter “dado causa à exposição do Estado e ao risco potencial de dano ao erário”. O fato é que a Portaria 104/98 foi editada com grave infração à norma legal, pois suscitou a prática de jogos de azar no País.

25. Importa destacar que a Lei nº 9.615/98 assim dispõe:

"Art. 60. As entidades de administração e de prática desportiva poderão credenciar-se junto à União para explorar o jogo de bingo permanente ou eventual com a finalidade de angariar recursos para o fomento do desporto.

§ 1º Considera-se bingo permanente aquela realizada em salas próprias, com utilização de processo de extração isento de contato humano, que assegure integral lisura dos resultados, inclusive com o apoio de sistema de circuito fechado de televisão e difusão de som, oferecendo prêmios exclusivamente em dinheiro.

Art. 72. As salas de bingo destinar-se-ão exclusivamente a esse tipo de jogo.

Parágrafo único. A única atividade admissível concomitantemente ao bingo na sala é o serviço de bar ou restaurante.

Art. 73. É proibida a instalação de qualquer tipo de máquinas de jogo de azar ou de diversão eletrônicas nas salas de bingo.

Art. 74. Nenhuma outra modalidade de jogo ou similar, que não seja o bingo permanente ou o eventual poderá ser autorizada com base nesta Lei."

26. O Decreto nº 2.574/98, que regulamentou a Lei supra, disciplina:
- "Art. 74. Os jogos de bingo são permitidos em todo o território nacional, nos termos da Lei nº 9.615, de 1998, e deste Decreto e, especialmente, das normas regulamentares de credenciamento, autorização e fiscalização, expedidas pelo INDESP.
- §1º Jogo de bingo constitui-se de loteria em que se sorteiam ao acaso números de 1 a 90, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado.
- §2º Somente serão permitidas a instalação e a operação, em salas próprias, de máquinas eletrônicas programadas, única e exclusivamente, para a exploração do jogo de bingo, nos termos do disposto no parágrafo anterior."
27. Considerando que o Decreto-Lei nº 3.688/41, no seu art. 50, §3º, tipifica jogo de azar como "o jogo em que o ganho e a perda dependam exclusiva ou principalmente, da sorte", tem-se que o jogo do bingo instituído pela Lei nº 9.615/98 e regulamentado pelo Decreto nº 2.574/98 deve ter obrigatoriamente um ganhador, pois, contrariamente, seria um jogo de azar, vedado por Lei. Diante disso, tem-se que as máquinas eletrônicas programadas só podem ser utilizadas para o sorteio de números, com sucessivas extrações, até que haja um ganhador, nos termos do § 1º e § 2º do art. 74, Decreto nº 2.574/98.
28. Diante disso, como a Portaria nº 104/98 não estatuiu a obrigatoriedade de sequência vencedora, a conclusão que se chega é a de que as máquinas eletrônicas programadas foram utilizadas como jogo de azar. Destarte, as justificativas apresentadas pelo responsável não afastam a ilegalidade cometida, uma vez que a norma aqui mencionada está em clara contradição com as normas estatuídas na Lei nº 9.615/98 e no Decreto nº 2.574/98.
29. Com referência aos Convênios firmados com os municípios baianos, importa rememorar que a Secex/BA, em instrução de processo de denúncia, apurou que a construção de quadras poliesportivas nas regiões norte e nordeste deveria ter custado, à época, no máximo, R\$ 50.000,00. Análises pontuais posteriores detectaram que de acordo com a especificidade do projeto, a variação dos custos seria significativa (Acórdão 3.514/2006-TCU-2ª Câmara). Essa constatação, no entanto, não foi suficiente para afastar sobreposições em convênios firmados pelo Indesp.
30. Nos Acórdãos 3.514/2006 e 4.964/2009, ambos da 2ª Câmara, que trataram do Convênio 245/98 (Canápolis/BA), deixou-se assente que os custos dos projetos apresentados ao Indesp não foram analisados por essa autarquia, para fins de averiguar a conformação da estimativa de custos dos interessados com os preços de mercado. Há, portanto, claras evidências de negligência no trato dos recursos federais.
31. Dessa forma, diante das irregularidades cometidas no decorrer da gestão do Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque, concordo com a proposição da Unidade Técnica no sentido de que as contas do Sr. Luiz Felipe sejam julgadas irregulares.
32. No que concerne à audiência endereçada à Sra. Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos, dirigente máxima da unidade jurisdicionada (substituta), tem-se que a responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo regimental para apresentar suas razões de justificativa, o que faz com que operem-se os efeitos da revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/92.
33. No que se refere aos convênios 841/98 (TC 027.819/2006-4) e 845/98 (TC 014.409/2007-7), firmados com os municípios de São Jerônimo/RS e Teotônia/RS, respectivamente, à época em que a Sra. Tânia Regina exerceu o cargo de dirigente substituta, a Unidade Técnica destacou que os ajustes foram celebrados sem atender ao limite de contrapartida do conveniente, em desacordo com o art. 26, § 2º, inc. I, alínea "a", da Lei 9.473, de 22/7/97, que previa como limite máximo o percentual de 10% para municípios com até 25.000 habitantes.

34. No Acórdão 1.559/2011-TCU-2ª Câmara as contas foram julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 para a Sra. Tânia Regina. No Acórdão 4.723/2008-TCU-2ª Câmara as contas dessa responsável foram julgadas regulares com ressalva, pois o Ministro Relator considerou que o caso isolado não seria suficiente para aplicar multa, registrando, entretanto, que a conduta da ex-gestora deveria ser objeto de apreciação nas contas referentes ao exercício de 1998.

35. Considerando que a Sra. Tânia Regina exerceu o cargo de dirigente máxima substituta do extinto Indesp por quinze dias (15/12/98 a 31/12/98); considerando que não restou caracterizado débito ao erário imputado à responsável pelos atos irregulares praticados; entendo pertinente a proposta da Unidade Técnica de que as contas da ex-gestora sejam julgadas regulares com ressalvas.

36. Acolho as ponderações do Ministério Público junto ao TCU de que são desnecessárias tanto a determinação à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte quanto o alerta à Prefeitura Municipal de Itaperuna/RJ, diante do longo decurso de tempo.

37. Quanto à sindicância no âmbito do Contrato 12/97, firmado entre o Indesp e o IEAP/DF, vejo que é adequado que a questão seja objeto de acompanhamento nas contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, relativas ao exercício de 2008 (TC 015.278/2009-4). Dessa forma, concordo com a Unidade Técnica que é necessário juntar a esse processo cópia do Relatório, Voto e Acórdão referentes às contas ora analisadas, do Relatório de Auditoria Especial 41855 (peça 8, p. 28-38) e das notas fiscais 584, 588, 599, 601, 602, 603, 604 e 605 (peça 9, p. 6-13).

38. Diante das considerações aqui alinhadas, vejo, com bastante clareza, que os atos praticados (abaixo descritos) pelo Sr. Luiz Felipe Cavalcanti de Albuquerque (CPF 047.575.137-04), então dirigente máximo do extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto/Indesp, macularam as suas contas relativas ao exercício de 1998.

Ocorrências:

“a) assinatura do Convênio 59/98 (Siafi 346580), celebrado entre o Indesp e a prefeitura municipal de Aramari/BA, sem avaliação da compatibilidade entre os valores propostos pelo convenente e o objeto ajustado, nos termos do Acórdão 255/2004-TCU-2ª Câmara (itens 40 e 51);

b) negligência na aprovação do Convênio 245/98 (Siafi 348462), firmado entre o município de Canápolis/BA e o Indesp, sem que fosse realizada comparação entre os custos do projeto e os preços de mercado, nos termos do Acórdão 4.964/2009-TCU- 2ª Câmara (itens 40 e 51);

c) assinatura da Portaria Indesp 104/98, que autorizou o funcionamento de máquinas eletrônicas de jogo de bingo programadas e não exigiu, explicitamente, a realização de sucessivas extrações até alcançar a premiação, o que infringiu o Decreto 2.574/98 e a Lei 9.615/98, nos termos do Acórdão 181/2001-TCU-Plenário (itens 43 e 51);

d) ausência de critérios na celebração de convênios para a construção de quadras poliesportivas, o que possibilitou a disparidade entre os valores firmados para a execução de objetos similares, a exemplo do ocorrido nos Convênios 691/98 (Siafi 365831), 251/98 (Siafi 348467), 344/98 (Siafi 349216), 750/98, 59/98 (Siafi 346580), 249/98 (Siafi 348498), 294/98 (Siafi 348787), 232/98 (Siafi 348741), 506/98 (Siafi 366692) e 196/98 (Siafi 348319), firmados, respectivamente, com as prefeituras de Ibiquera/BA, Cocos/BA, Gandu/BA, Curuçá/BA, Aramari/BA, Riacho de Santana/BA, Ituberá/BA, Cafarnaum/BA, Lençóis/BA e Brejolândia/BA (item 51).”

39. Tendo em vista, entretanto, que esse responsável já foi condenado pelo Tribunal ao pagamento de multa por meio do Acórdão 181/2001-TCU-Plenário (art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92) e do Acórdão 4.964/2009-TCU-Segunda Câmara (art. 58, inc. I, da Lei 8.443/92), entendo que, neste momento, não se faz mais necessária a aplicação de penalidade pecuniária.

40. Quanto às contas dos demais responsáveis, cabe julgá-las regulares, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. I, 17 e 23, inc. I, da Lei 8.443/92, expedindo-lhes quitação plena.

41. Destarte, acolhendo, no mérito, os pareceres coincidentes da 6ª Secex do Ministério Público, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de dezembro de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator