

Proposta de Deliberação

Examinada tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) contra a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e seu presidente, Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do convênio 538/2010 (Siafi 736114; peça 1, p. 60-96), celebrado com a associação, que teve por objeto o incentivo ao turismo por meio do apoio ao projeto “Brito Folia 2010”, realizado no município de Campo do Brito/SE, em 30/5/2010.

2. Para a execução do ajuste, foi previsto o valor de R\$ 217.900,00, dos quais R\$ 208.920,00 foram repassados pelo concedente, por meio das ordens bancárias 20100B801379 e 2010OB801380, nos valores de R\$ 200.000,00 e R\$ 8.920,00, respectivamente, datadas de 27/9/2010, e o restante, R\$ 8.980,00, correspondeu à contrapartida da conveniente. O ajuste vigeu no período de 30/5/2010 a 30/7/2010, e a prestação de contas foi apresentada ao MTur em 10/9/2010.

3. Para realização do evento, a associação contratou, por inexigibilidade de licitação, a empresa Global Serviços Ltda., que representava as bandas Aviões do Forró, Parangolé, Trêm Baum e Zé Tramela.

4. Avaliada a prestação de contas, o ministério concluiu pela aprovação da execução física da avença (peça 1, p. 178-182).

5. No entanto, quando da análise financeira, foram aprovadas despesas no total de R\$ 15.900,00 e glosadas as demais, no valor de R\$ 193.675,26, em razão da ausência de apresentação dos contratos de exclusividade dos artistas com os empresários contratados, que, de acordo com o acórdão 96/2008-TCU-Plenário, diferem das cartas e declarações de exclusividade restritas ao local e data do evento apresentadas pelo conveniente na prestação de contas (peça 1, p. 286).

6. O tomador de contas especial concluiu pela ocorrência de prejuízo ao erário decorrente da irregularidade acima mencionada e pela impugnação do valor de R\$ 193.675,26 (peça 1, p. 254-262).

7. A Controladoria-Geral da União (CGU) certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 288-290).

8. No âmbito deste Tribunal, a associação e seu presidente foram regularmente citados, nos seguintes termos (peças 7 e 8):

“O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos a esta associação, em face da impugnação parcial das despesas do Convênio 538/2010 (Siafi 736114), em virtude de não terem sido apresentados os contratos de exclusividade das bandas Aviões do Forró, Parangolé, Trem Baum e Zé Tramela com o empresário contratado, registradas em cartório, em ofensa ao subitem 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário e à alínea ‘oo’ do inciso II da Cláusula Terceira deste convênio.”

9. Examinadas as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis (peças 20-22), a Secex-SE propõe, no essencial, rejeitá-las, uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a eles atribuídas e afastar o débito imputado. Em consequência, propõe julgar suas contas irregulares, condenando-os em solidariedade ao pagamento da dívida, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. O MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou concordância com a proposta alvitada pela Secex-SE, “exceto no que tange à incidência de juros de mora sobre os valores das multas na hipótese de parcelamento das dívidas” (peça 27).

II

11. Pelo exame dos autos, verifica-se que o evento objeto do convênio foi realizado e que não há questionamentos a respeito do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução física do plano de trabalho ajustado.

12. A reprovação da prestação de contas e a instauração desta TCE tiveram como motivo ressalvas na análise financeira do MTur, relativamente à ausência de contratos firmados entre a associação e os empresários exclusivos das bandas. O conveniente apresentou apenas certidão, cartas e declarações de exclusividade em nome da empresa Global Serviços Ltda. para o dia e local do evento (peça 1, p. 120, 124-144).

13. No âmbito desta corte de contas, os responsáveis foram citados, em resumo, por haver contratado a empresa Global Serviços Ltda. por inexigibilidade de licitação, e não os empresários das bandas. O não atendimento aos requisitos estabelecidos no item 9.5.1.1 do acórdão 96/2008-TCU-Plenário e na cláusula terceira, II, “oo”, do convênio, a seguir transcritos, não permitiria estabelecer nexo de causalidade entre os recursos repassados e os valores pagos às bandas contratadas:

“9.5.1.1. deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento;”

“oo) apresentar na prestação de contas, quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, atualizada, por meio de intermediários ou representantes, cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório, sob pena de glosa dos valores envolvidos. Ressalta-se que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento, conforme dispõe o Acórdão nº 96/2008-Plenário do TCU;”

14. Observo que as cartas e declarações de exclusividade apresentadas na prestação de contas do convênio foram emitidas pelos representantes exclusivos das bandas nos seguintes termos, todas em favor da empresa Global Serviços Ltda. (peça 1, p. 124, 132, 136 e 142):

“A empresa Aviões do Forró Gravações e Edições Musicais Ltda., (...), concede exclusividade para apresentação da atração musical ‘Aviões do Forró’, no dia 30/05/2010, no município de Campo do Brito/SE, para Global Serviços Ltda., (...) durante o evento ‘Brito Folia 2010’, realizado pela Associação Sergipana de Blocos de Trio (...).”

“A MW Produções Artísticas e Entretenimentos Ltda., (...) neste ato representada por seu sócio administrador Sr. Marcelo Fernandes de Britto (...), vem informar a quem possa interessar que é responsável exclusivo pela venda de shows da Banda Parangolé, em todo o país. Vem através da presente declarar que concede a Global Serviços Ltda. (...), durante o evento ‘Brito Folia 2010’ realizado pela Associação Sergipana de Blocos de Trio (...), o direito de exclusividade na comercialização dos shows da referida banda, no dia 30/05/2010, no município de Campo do Brito/SE.”

“EU, Williams de Jesus, (...) concedo exclusividade para apresentação da atração musical Trêm Baum, no dia 30/05/2010, no município de Campo do Brito/SE, para Global Serviços Ltda., (...) durante o evento ‘Brito Folia 2010’, realizado pela Associação Sergipana de Blocos de Trio (...).”

“Pelo presente instrumento particular de cessão de direitos e obrigações de um lado Menilson Meneses Filho (...), doravante denominado sócio proprietário da banda Forró Trêm Baum, e o Senhor Williams de Jesus, (...) por seu representante legal, doravante denominado representante exclusivo (...).”

15. A apresentação das denominadas cartas e declarações de exclusividade firmadas entre os empresários das bandas e a empresa Global Serviços Ltda., e não dos contratos de exclusividade celebrado entre a Associação Sergipana de Blocos de Trio e tais empresários, constitui falha formal por descumprimento de cláusula convenial. No entanto, não há nos autos demonstração da relação entre a ausência desses contratos e a suposta 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 nexo de 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.
19. O entendimento de que a irregularidade examinada neste processo não dá 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 deste Tribunal.
20. Apesar de ter havido inobservância de disposições do convênio, não há elementos adicionais que possam conduzir a um juízo de reprovação severa da conduta irregular, a ponto de apenar o responsável com multa.
21. O rol de irregularidades que tem sido examinado nesta Corte sugere questionamentos sobre a legitimidade da destinação de recursos públicos, cada vez mais disputados, a muitos desses eventos. Questiona-se se não haveria alocação mais útil à sociedade.
22. Esquemas de fraude na contratação de show de artistas consagrados têm sido denunciados. No entanto, não será da forma como muitas das prestações de contas desses convênios têm sido examinadas que desvios, fraudes, ilegalidades serão detectados tempestivamente. Não será instaurando tomadas de contas especiais embasadas apenas na forma de comprovação da exclusividade concedida pelos artistas que esse combate será mais efetivo.
23. Nos autos desses processos não constam exames de ocorrência de sobrepreço em relação aos preços usualmente cobrados, o que é o maior dos problemas em contratações diretas, nem são lançadas dúvidas sobre a veracidade da exclusividade declarada pelo artista (diretamente, ou por sua empresa ou por seu empresário), até porque a apresentação foi realizada pelo próprio artista e não se deu notícia de que qualquer outra empresa tenha se apresentado como representante exclusiva para aquele evento ou qualquer outro evento em qualquer lugar do País. Tão somente discute-se a adequação do instrumento de que se valeu o artista.
24. Esta Corte tem sido movimentada desnecessariamente, em tomada de contas especiais, dependendo valiosíssimo tempo, para lidar com irregularidades formais de menor monta, em casos em que sequer se demonstrou ter derivado dano ao erário dessas impropriedades, enquanto, de outro lado, pelo que se denuncia nos meios de comunicação, as maiores irregularidades estão ainda por ser desveladas, apuradas e sancionadas.

25. A fiscalização da celebração execução desses convênios deve ser mais rigorosa e inteligente do que a forma como até o momento tem sido feita.

26. Falhas nessa fiscalização não podem ser comodamente supridas pela imputação de dano cuja existência não se demonstrou, como fez o agente instaurador da TCE, nem deve, a meu juízo, conduzir à aplicação de multa por irregularidade formal estritamente referenciada em cláusula de convênio, e cujo potencial lesivo à ordem jurídica não se qualifica como grave, para, nos termos do art. 58, dar ensejo à sanção pecuniária, posto que a exclusividade foi concedida (e nada a esse respeito foi questionado), embora não pela forma que o convênio, e não a lei, reputou como estritamente necessário, não havendo, também, apontamentos sobre os riscos que poderiam advir para a realização do objeto em razão de tal impropriedade nem tampouco de ter havido, em razão dela, contratação por preço superior ao de mercado ou qualquer prejuízo para a boa realização do evento.

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 26 de julho de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator