

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), relativamente ao convênio 274/2010¹, celebrado com a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT), para apoiar o projeto intitulado “Micabã”, com natureza de “carnaval fora de época”, realizado no município de Aquidabã/SE.

2. O concedente repassou R\$ 100 mil reais para a ASBT, que se comprometeu com R\$ 5.000,00, a título de contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados na data de 1/7/2010, em duas parcelas de R\$ 50.000,00. A vigência do ajuste foi prevista de 1/5/2010 a 2/7/2010.

4. Durante a análise da aprovação do convênio, o MTur emitiu parecer² opinando pela aprovação do ajuste, pois os custos estariam condizentes com o mercado.

5. O tomador de contas especial impugnou a totalidade das despesas³, em decorrência de irregularidade na execução físico-financeira do objeto conveniado, arrolando como responsáveis o Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, presidente da ASBT, solidariamente com a referida entidade. Tais conclusões foram corroboradas pela Secretaria Federal de Controle Interno⁴, que emitiu certificado de auditoria pela irregularidade das contas e deu conhecimento à autoridade ministerial.

6. A unidade instrutiva (Secex/SE) consignou, em instrução preliminar, em suma, as seguintes irregularidades para imputação de débito: o conveniente não apresentou os valores arrecadados com a venda de abadás para o bloco “Me Beija”, cuja comercialização efetivamente ocorreu, conforme nota técnica de reanálise 623/2012; as receitas obtidas com a venda dos referidos abadás não foram revertidas para consecução do objeto conveniado ou recolhidas à conta do Tesouro Nacional, conforme jurisprudência inaugurada pelo item 9.5.2 do acórdão 96/2008-TCU-Plenário; os contratos de exclusividade apresentados pelas bandas “Art Mania”, “Brilho” e “Flavinho e os Barões” continham apenas a autorização para apresentação dessas bandas em um determinado dia e restrita apenas à localidade do evento, conforme demonstrado à peça 4, pp. 1-3, em ofensa ao comando contido no subitem 9.5.1.1 do acórdão 96/2008-TCU-Plenário e à cláusula terceira, II, 'oo', do convênio 274/2010.

7. A Secex/SE propôs rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, bem como julgar-lhes irregulares as contas, com condenação aos responsáveis ao pagamento de débito e aplicação de multa proporcional à dívida prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. Determinei, complementarmente⁵, a realização de diligência ao MTur, para que encaminhasse as evidências e os documentos apresentados pela ASBT, na ocasião da proposição à celebração de convênio, bem como os documentos e análises que lhe deram suporte para 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”⁶.

9. O MTur respondeu⁷, em síntese, que não encontrou os documentos ou análises que permitissem à área técnica do órgão comparar os orçamentos apresentados na proposta apresentada pela ASBT, na ocasião da proposição à celebração do convênio em tela, com os preços praticados no

¹ Siconv 732942.

² Parecer Conjur/MTur 478/2010.

³ Relatório 478/2014.

⁴ Relatório de auditoria 2049/2014.

⁵ Despacho à peça 30.

⁶ Parecer técnico 466/2010 do MTur.

⁷ Memorando 509/2017/CGCV.

mercado. A unidade instrutiva deixou de propor sanção aos técnicos do ministério, fundamentando-se em “entendimento firmado no acórdão 2235/2014-TCU-Plenário”.

10. A unidade instrutiva entendeu insuficientes as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto e ASBT, para justificar a ausência de apresentação dos contratos firmados entre a associação e os empresários exclusivos das bandas “Art Mania”, “Brilho” e “Flavinho e os Barões” e a não demonstração de que os recursos arrecadados com a venda de abadás para o evento Micabã 2010, tenham sido revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional, conforme alíneas “kk” e “oo” do inciso II da cláusula terceira do convênio.

11. Propôs, assim, a rejeição das alegações, condenando os responsáveis em débito, solidariamente, bem como julgando irregulares as contas do Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, com a aplicação de multas individuais, com fulcro art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do Tribunal, uma vez que não identificou obstáculos à pretensão punitiva.

12. Assinalou que não há elementos nos autos para que se possa efetivamente reconhecer a boa-fé dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas.

13. O MP/TCU, por intermédio da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se em divergência com a proposta da unidade instrutiva⁸, no sentido de excluir da relação jurídica processual a responsabilidade da ASBT e julgar regulares com ressalva as contas do Senhor Lourival Mendes de Oliveira Neto, dando-lhe quitação.

II

14. Mesmo diante da informação de que o MTur não localizou documentos que tenham servido de suporte para concluir que “os custos indicados no projeto são condizentes com os praticados no mercado local”, a unidade instrutiva deixou de propor sanções aos técnicos do ministério com base na lógica que levou à prolação do acórdão 2235/2014-TCU-Plenário, quando esta Corte considerou que convênios com as características do que ora se examinam abrangem despesas não contidas em sistemas oficiais de custos (contratação de artista/banda e a locação de arquibancadas, tendas, palcos, equipamentos de sonorização, projetores). Ademais, algumas atrações musicais são afetadas por fatores sazonais.

15. Concordo com esses fundamentos e os adoto como razões suficientes para não perquirir, neste caso concreto, a responsabilização dos técnicos do MTur, sem prejuízo de alertar o órgão de que, no futuro, em casos semelhantes, poderá vir a ser avaliado pelo Tribunal o grau de aderência dos técnicos do ministério às orientações contidas no acórdão 2235/2014-TCU-Plenário.

III

16. A irregularidade ensejadora do dano apurado na presente tomada de contas especial refere-se à não demonstração, pelo conveniente, de que os recursos arrecadados com a venda de abadás para o bloco “Me Beija” foram revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional.

17. De fato, consoante item 9.5.2 do acórdão 96/2008-TCU-Plenário, o Tribunal havia determinado ao MTur que, quando das análises das propostas de celebração de convênios ou contratos de repasse, os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios deveriam ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do

⁸ Peça 41.

Tesouro Nacional e que deveriam integrar a prestação de contas. Tal diretriz, inclusive, constou expressamente no termo de convênio⁹:

“kk) assegurar e **comprovar** que os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos no âmbito deste Convênio sejam revertidos para a consecução do objeto ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional”

18. Os argumentos apresentados pelos responsáveis não elidem a constatação de venda de abadás para o evento. No âmbito das justificativas encaminhadas, o próprio conveniente confirmou esse fato.

19. Conforme instrução elaborada pela Secex/SE¹⁰, observou-se que, além de o conveniente ter confirmado a venda dos abadás, tal informação também poderia ser obtida em pesquisa realizada na *internet*, conforme, por exemplo, consta à peça 3.

20. Assinalou a unidade instrutiva, ainda, que na prestação de contas não foram apresentadas as receitas obtidas com a venda dos abadás para o bloco “Me Beija”, tampouco houve a comprovação de que tais receitas foram revertidas para consecução do objeto conveniado ou que foram recolhidas à conta do Tesouro Nacional, em ofensa aos explícitos termos do convênio.

IV

21. Inicialmente, observo que não foram cogitados indícios de inexecução do evento objeto do convênio. O pagamento à empresa contratada ocorreu mediante a emissão da devida nota fiscal 128 (peça 25), e que os serviços/shows foram discriminados e atestadas as devidas prestações. Conforme notas técnicas de análise 246/2012 e 623/2012, produzidas pelo MTur, o objeto do convênio 274/2010 consta como tendo sido realizado.

22. Entendo, tal como a douta Procuradora-Geral Cristina Machado que está superada a questão da irregularidade concernente às “cartas de exclusividade” (peça 4), que conferiram poderes de representação exclusiva para o evento em questão, tendo em vista a recente uniformização de entendimento viabilizado pelo acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, que caracterizou a apresentação de “carta de exclusividade” – em vez de um “contrato de exclusividade” – como sendo apenas uma impropriedade na execução do convênio (item 9.2.1), considerou que tal situação, assim como a falta de registro em cartório, “não pode ensejar, por si sós, o julgamento pela irregularidade das contas e tampouco a condenação em débito” (item 9.2.3).

23. Quanto à ocorrência de dano ao erário em razão da não demonstração da aplicação da receita oriunda de venda de abadás no objeto do convênio ou devolução do equivalente ao Tesouro Nacional, a avaliação esboçada dessa imputação demandou percuente exame dos autos.

24. Informa-se na nota de análise inclusa na peça 1 (p. 133), relativamente à avaliação de declaração sobre a gratuidade do evento, que tal declaração consta dos autos, mas, não obstante “é possível verificar no CD e DVD encaminhados à fl. 224 a presença de vários foliões que estavam caracterizados com abadás”. Esse é um dos elementos, utilizados em combinação com outros dois (anuncia na internet e suposta confirmação desse fato pela conveniente), que fundamenta a imputação.

25. No entanto, há que se observar que não há menção, nesse registro da nota de análise, de existência de típicos “blocos”, em que os foliões brincam em espaços protegidos por cordas. Se não há esses espaços, não há razão para os foliões pagarem por abadás. Menciona-se tão somente “a presença de vários foliões que estavam caracterizados com abadás”. O CD e DVD mencionados não estão disponíveis nos autos.

⁹ Cláusula terceira, III, 'kk', do convênio 72942/2010, peça 37, p. 248.

¹⁰ Peça 7, p. 4-5.

26. Sobre a suposta “confissão” da entidade de que vendeu abadás, em outra nota de análise, na página 131 da peça 1, informa-se: “justificativa nas folhas 243 a 247, na qual o conveniente confirma a venda de abadás (fl. 244, terceiro parágrafo)”.

27. Ainda na peça 1, mais à frente, p. 143, informa-se que a entidade não fez tal “confissão”; ao contrário, não há certeza sobre isso: “conforme se aduz do documento encaminhado pelo conveniente (fls. 256 a 259), não há precisão se houve ou não a venda de abadás e qual sua possível arrecadação. O conveniente relata que ‘se existem receitas geradas...’; ‘se existem essas receitas...’. Tendo em vista que esta análise técnica deve ser objetiva, não se pode aprovar uma prestação de contas com base em ‘suposições’”.

28. Comparando essas informações prestadas nos autos pelo MTur, em momentos distintos, conclui-se que não se pode ter como provado que a conveniente tenha confirmado a venda de abadás, o que é corroborado pela análise de manifestação da entidade a esse respeito.

29. Uma das manifestações da conveniente consta desses autos na peça 37, p. 131 e seguintes. Apesar de parecer dar a entender em algumas passagens que houve receita de venda de abadas, em outras, a entidade argumenta sobre isso como hipotética possibilidade, segundo reportado anteriormente no item 28 (“Em relação à eventuais ‘receitas’ geradas com ‘abadás’, que, obviamente, se existem é para cobrir os adicionais ...”); ou nega assertivamente essa ocorrência: “Dessa forma não há que se falar em venda de ingressos, pois, no evento em questão, todos participaram livremente”.

30. O último elemento de convicção do tomador de contas sobre a existência de receita de venda de abadás, refere-se a divulgação colhida da internet (peça 3): “Micabã 2010. É hoje, o dia mais esperado dos últimos meses chegou, Micabã 2010. Na noite de hoje, sexta-feira, 30 de abril, o maior evento do interior sergipano a 11ª edição do Micabã terá início na AABB de Aquidabã com a presença de grandes bandas do Estado de Sergipe. E aí, vai ficar de fora dessa? Não é? Corra e adquira os últimos Kit do Micabã 2010 (...)”.

31. Sobre esse anúncio, a conveniente alega que se trata de outro evento, realizado na AABB (Associação Atlética Banco do Brasil), particular, no dia 30 de abril, enquanto o “Micabã 2010” de sua responsabilidade e objeto do convênio realizou-se nos dias 1º e 2 de maio.

32. De fato, lendo-se atentamente o anúncio, parece assistir razão à entidade. Não há no mencionado anúncio (peça 3) qualquer elemento que permita presumir que o referido evento na AABB tenha sido realizado pela conveniente ou que era ela que estava promovendo a venda de ingressos (não há qualquer menção ao nome da conveniente no anúncio).

33. Portanto, a imputação de dano ao erário pelo tomador de contas, e também na citação, está baseada, fundamentalmente, no entendimento de que a entidade teria confirmado que vendeu abadás, o que na verdade não ocorreu, tendo sido essa avaliação resultado de interpretação equivocada de uma das notas de análise, que se reproduziu em outras, exceto em uma (item 29 acima), assim como em interpretação inconsistente de anúncio na internet: a venda de ingressos para o início das festividades, na AABB, na véspera do evento organizado pela conveniente realizado nos dias 1º e 2/5, configuraria evidência de obtenção de receita de venda de abadás pela ASBT quando associada à identificação de foliões caracterizados com abadás em um dos blocos participantes do evento objeto desse convênio.

34. Ainda que não afaste a possibilidade de ter sido auferida receita com a venda de abadás, em razão da forma como a entidade prestou esclarecimentos (peça 37, p. 131 e seguintes), entendo que não há nos autos evidência demonstrada de que a conveniente auferiu esse tipo de receita; e essa demonstração é essencial para que se lhe possa imputar dano ao erário, o que não ocorreu.

Ante o exposto, voto pela aprovação do acordão que ora submeto à apreciação desse colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de outubro de 2017.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator