



Processo TC 027.861/2015-5
Tomada de Contas Especial

Parecer

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) em desfavor da organização não-governamental (ONG) Tapera das Artes, sediada no Município de Aquiraz/CE, e de seu então presidente, Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida, em razão de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 299/2006, que teve por objeto o incentivo ao turismo interno no Estado do Ceará, por meio da implementação do projeto intitulado “VI Navegart” (peça 1, p. 21).

2. Para a execução do evento, foram repassados recursos federais no total de R\$ 150.000,00, creditados em 15/8/2006, com contrapartida de R\$ 7.500,00 da ONG conveniente, para utilização durante a vigência do ajuste, no período de 29/6/2006 a 9/10/2006 (prazo final de prestação de contas: 8/12/2006 – peça 1, p. 189).

3. A realização do VI Navegart foi contratada pela Tapera das Artes, sem licitação, junto à sociedade Espanhol e Cruz Ltda. (contrato à peça 23, p. 56-60), que se encarregou da execução de todos os serviços previstos no plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 9), resumidamente mencionados a seguir:

a) shows de seis artistas/bandas, por R\$ 80.000,00 (sem discriminação de valores por banda/artista), a saber: “Banda Cacau Brasil e Alceu Valença” (dois artistas distintos – grifo nosso); “Davi Duarte”; “Waldonis e Banda”; “Dorgival Dantas”; e “Chico Pessoa”;

b) infraestrutura do evento, que incluía: locação de palco (R\$ 15.000,00); sonorização do palco (R\$ 10.000,00); iluminação do palco (R\$ 9.450,00); locação de banheiros químicos (R\$ 3.000,00); e contratação de seguranças (R\$ 1.500,00);

c) contratação de serviços de pessoa jurídica para pré-produção, elaboração do projeto, produção, assistente de produção, coordenadores e fiscais (R\$ 8.000,00);

d) divulgação – plano de mídia nacional, que previa: inserção de mídia de rádio (R\$ 4.700,00); inserção em jornal (R\$ 2.250,00) e inserção de mídia em outdoor (R\$ 10.100,00);

e) outros gastos com divulgação: R\$ 13.500,00.

4. Na primeira análise da TCE promovida pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE), à peça 2, com concordância do diretor da unidade técnica (peça 3), foram propostas diligências à Superintendência de Polícia Federal no Estado do Ceará e à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para que informassem ao TCU, respectivamente, o resultado de inquérito policial e a existência de eventual proposta de ação judicial contra a ONG, em face de possível apresentação de documentos fraudulentos ao MTur, por parte da conveniente, no bojo da prestação de contas do Convênio 299/2006.

5. As respostas às diligências indicaram que as investigações foram arquivadas tanto pela Polícia Federal, como pela Procuradoria da República no Estado do Ceará, ante a não configuração de crime que poderia ter sido cometido pelo então presidente da Tapera das Artes (peças 7 e 9).

6. Em nova instrução da TCE (peça 12, com parecer concordante do diretor à peça 13), a Secex/CE sugeriu o arquivamento dos autos, com fundamento nos arts. 93 da Lei 8.443/1992; 143,



inciso V, alínea “a”, e 213 do Regimento Interno/TCU; e 6º, inciso I e § 2º, e 19 da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012.

7. Naquela oportunidade, a unidade instrutiva considerou que o débito a ser perseguido pela Corte de Contas seria correspondente ao montante atualizado de R\$ 50.219,36, abaixo, portanto, do valor de R\$ 100.000,00, previsto no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012 como limite mínimo a ser superado para a não configuração de hipótese de dispensa de instauração de TCE.

8. Na primeira intervenção deste Membro do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), em 26/4/2017 (peça 14), houve discordância com o referido encaminhamento sugerido pela Secex/CE, ante a necessidade de saneamento dos autos, antes que se procedesse ao seu eventual arquivamento ou julgamento.

9. O *Parquet* de Contas salientou, na ocasião, a ausência do conjunto completo de evidências documentais necessárias para a análise dos autos, “à exceção dos anúncios em outdoor (peça 1, p. 147-156)”, conforme destacado no parágrafo 13 do parecer do MP/TCU. Mesmo em relação a tais anúncios, verificou-se que a Secex/CE não havia procedido à correspondente análise na instrução à peça 12.

10. Além disso, foi destacada a impossibilidade de serem sancionados os responsáveis arrolados na TCE, em face da incidência da **prescrição da pretensão punitiva**, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, visto que “(...) os fatos narrados ocorreram entre junho e dezembro de 2006, ou seja, há aproximadamente 11 anos” (parágrafo 15 do parecer do MP/TCU). Não obstante, registrou-se que a prescrição da pretensão punitiva não seria fator impeditivo para que ocorresse eventual julgamento pela irregularidade das contas dos referidos responsáveis, se fosse o caso.

11. No encaminhamento da manifestação à peça 14, o Ministério Público sugeriu, preliminarmente, a realização de diligência ao MTur, a fim de que fosse remetida a documentação integrante da prestação de contas do Convênio 299/2006, bem como outros elementos encaminhados posteriormente pelo convenente, cuja análise teria respaldado as irregularidades apontadas pelo concedente.

12. O Ministério Público propôs, ainda, a realização de citação do Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida e da ONG Tapera das Artes, caso fosse verificada a existência de débito, após a análise da Secex-CE a partir da documentação obtida na diligência. Alternativamente, foi sugerida a realização de audiência dos responsáveis, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão das ocorrências descritas no parágrafo 6 do citado parecer, caso considerado elidido o dano ao erário.

13. O Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa autorizou, em 22/5/2017 (peça 15), a diligência anteriormente mencionada e, caso fosse apurada a existência de débito a ser ressarcido aos cofres federais e desde que a importância quantificada superasse o valor fixado no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012, a citação dos responsáveis.

14. Em sua derradeira instrução nestes autos (peça 27, com parecer concordante do secretário-substituto à peça 28), a Secex/CE, novamente, sugeriu o arquivamento da TCE, nos termos dos arts. 93 da Lei 8.443/1992; 143, inciso V, alínea “a”, e 213 do Regimento Interno/TCU; e 6º, inciso I, e 19 da IN TCU 71/2012.

15. O encaminhamento da unidade instrutiva baseou-se em sua conclusão de que restaria apenas “(...) uma impropriedade (a contratação por cartas de exclusividade), e (...) um débito no valor

(...) [original] de **R\$ 8.650,00**, o qual, atualizado até 21/12/2017 perfaz o montante de R\$ 16.418,56 (peça 26)” (parágrafo 22 da instrução – grifo nosso). O valor destacado resultou da soma dos serviços que não foram aceitos como executados pela Secex/CE, quais sejam, os serviços de material promocional (R\$ 5.650,00) e os serviços de infraestrutura (R\$ 3.000,00).

16. O Ministério Público diverge do desfecho sugerido pela unidade instrutiva, por entender que há débito superior ao montante indicado pela Secex/CE, a ser objeto de oportuna citação, oriundo de irregularidades que ainda permanecem sem os devidos esclarecimentos neste processo.

17. Preliminarmente, há que se destacar que os elementos presentes nos autos apontam para a realização do VI Navegart, que teria ocorrido de 20 a 22/7/2006 na cidade de Aquiraz/CE (ver data da apresentação do artista Alceu Valença e fotos de outdoors – peça 1, p. 142 e 147-156; ver, ainda, declaração do conveniente à peça 22, p. 64). Não se cogita, portanto, em inexecução do objeto do convênio, apesar de não ter sido realizada fiscalização *in loco* do evento pelo MTur (peça 1, p. 46 e 171).

18. Não obstante, não há como relacionar o pagamento efetuado pela Tapera das Artes à sociedade Espanhol e Cruz Ltda. (R\$ 157.500,00, em 22/8/2006 – peça 1, p. 45) à totalidade dos serviços que foram previstos no plano de trabalho do Convênio 299/2006, conforme detalhados anteriormente neste parecer.

19. Sobre a contratação de artistas e bandas para apresentação em shows custeados por recursos oriundos de convênios firmados pelo MTur, à jurisprudência do TCU foram agregados, em 2017, dois novos acórdãos, que deram novos contornos ao entendimento externado por meio do paradigmático Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, a saber: Acórdãos 1.435 (Consulta) e 2.649 (TCE), ambos do Plenário.

20. Ao que interessa ao caso concreto, cabe destacar que o Acórdão 1.435/2017-TCU-Plenário previu que as situações de contratos/cartas de exclusividade – entre o artista/banda e o empresário – apresentados sem registro em cartório, bem como as de não apresentação, pelo conveniente, do próprio contrato ou da carta de exclusividade, ensejariam irregularidade de contas e imputação de débito aos envolvidos quando:

9.2.3.1. houver indícios de inexecução do evento objeto do convênio; **ou**

9.2.3.2. não for possível comprovar o nexo de causalidade, ou seja, que os pagamentos tenham sido recebidos pelo artista ou por seu representante devidamente habilitado, seja detentor de contrato de exclusividade, portador de instrumento de procuração ou carta de exclusividade, devidamente registrados em cartório.

(grifo nosso)

21. Como há robustos indícios de que o VI Navegart foi executado, afasta-se a primeira hipótese da transcrição supra e volta-se o foco da análise para a averiguação do nexo de causalidade, no caso, se a sociedade Espanhol e Cruz, beneficiada com o pagamento de R\$ 157.500,00 da ONG conveniente, detinha a regular representação dos artistas que se apresentaram no VI Navegart e se, em consequência, estava habilitada a receber os correspondentes pagamentos pelos shows por eles realizados.

22. As informações constantes dos autos mostram, todavia, que os artistas que se apresentaram no evento turístico não foram exatamente os mesmos indicados no plano de trabalho do convênio.



23. No plano de trabalho à peça 1 (p. 9), estavam previstos os seguintes shows, no total de R\$ 80.000,00, sem discriminação de valores por banda/artista:

- a) “Banda Cacau Brasil e Alceu Valença” (dois artistas distintos – grifo nosso);
- b) “Davi Duarte”;
- c) “Waldonis e Banda”;
- d) “Dorgival Dantas”;
- e) “Chico Pessoa”.

24. No primeiro complemento à prestação de contas do convênio, de 10/12/2009 (peça 1, p. 58), o convenente afirmou que teriam sido apenas três os artistas que se apresentaram no VI Navegart, sem ter discriminado valores por banda/artista:

- a) “Alceu Valença e Banda [que não se confunde com a Banda Cacau Brasil, indicada no plano de trabalho do convênio]”;
- b) “Ednardo e Banda”;
- c) “Pingo”.

25. Na prestação de contas do ajuste, foi apresentado o seguinte esclarecimento do convenente para o fato de apenas ter ocorrido o show de “Alceu Valença e Banda” entre os seis artistas/bandas previstos, originalmente, no plano de trabalho do convênio:

Os Artistas solicitados (Cacau Brasil, Davi Duarte, Waldonis, Dorgival Dantas e Chico Pessoa), devido à proximidade do evento, ao ser contatados, não possuíam agenda para o dia, no então [sic], colocamos artistas consagrados nacionalmente.

(Anexo I ao Termo de Contrato firmado em 20/7/2006 entre a ONG convenente e a sociedade Espanhol e Cruz Ltda.– peça 1, p. 140)

26. Há que se destacar que, tendo em conta os elementos constantes desta TCE, a alteração do plano de trabalho do convênio pelo convenente não contou com a anuência prévia do órgão concedente.

27. Após ser instado pelo MTur a sanear a prestação de contas originalmente a ele encaminhada, o convenente incorreu em contradição, pois informou, em 10/2/2012, que os artistas e bandas que, supostamente, se apresentaram no evento turístico teriam sido os seis que constaram do plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 77-78):

Após várias remessas de prestação de contas, restaram as seguintes ressalvas financeiras e técnicas que, após apontadas pelo Concedente, seguem com os devidos esclarecimentos e provas materiais necessárias para a aprovação total do convênio em pauta.

(...)

2.0 - RESSALVAS TÉCNICAS:

(...)

Item 07 - Apresentações artísticas

Segue CD-Rom com fotografia da **Banda Cacau Brasil, Alceu Valença, Davi Duarte, Waldonis, Dorgival Dantas e Chico Pessoa**, conforme solicitado no relatório.

(...)

Item 09 - Serviço Segue CD-Rom com fotografia do evento, **Banda Cacau Brasil, Alceu Valença, Davi Duarte, Waldonis, Dorgival Dantas e Chico Pessoa**, conforme solicitado no relatório.

(grifos nossos)

28. Por meio de correspondência encaminhada pelo conveniente ao MTur, datada de 26/6/2012, a ONG voltou a alegar que “(...) os artistas que se apresentaram foram **Ednardo, Alceu Valença e Pingo de Fortaleza**, conforme comprovação nas fotos, em anexo, nas quais é possível a vinculação das imagens com o objeto do presente convênio” (peça 1, p. 94 – grifo nosso). A mesma informação foi reiterada pela entidade conveniente em 8/10/2012 (peça 1, p. 101) e em 6/6/2014 (peça 1, p. 134).

29. Apesar da remessa de informação contraditória ao MTur, em fevereiro de 2012, as fotografias e demais documentos apresentados pelo conveniente (primeiro complemento da prestação de contas, de 10/12/2009 – peça 1, p. 56-65; fotos às peças 22, p. 121-128 e 163-173; e 23, p. 84-87) dão conta de que o VI Navegart teria contado, de fato, com apresentações dos artistas Alceu Valença, Ednardo e Pingo de Fortaleza.

30. Entre os três artistas mencionados, apenas em relação ao primeiro deles foi apresentada a correspondente carta de exclusividade, mas sem o registro em cartório requerido nos termos do item 9.5.1.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário – falha que pode ser relevada, pois o convênio sob exame foi firmado anteriormente à prolação da referida decisão, em 29/6/2006. A peça 23 (p. 66), consta a “Carta de Exclusividade” conferida diretamente pelo artista Alceu de Paiva Valença em 15/5/2006 à sociedade Espanhol e Cruz (nome fantasia: Free Lancer Produções), para apresentações que fossem realizadas no Estado do Ceará durante o ano de 2006.

31. Está acostada a esta TCE, também, cópia do contrato firmado em 18/7/2006 entre o artista Alceu Valença (representando a sociedade Tropicana Produções Artísticas Ltda.) e a Free Lancer Produções – apenas autenticada em cartório –, para execução, em 22/7/2006, do show na cidade de Aquiraz/CE, local de realização do VI Navegart, no valor de R\$ 30.000,00 (peça 23, p. 61-64).

32. Como o cantor Alceu Valença exigiu, para sua apresentação e de sua banda, o pagamento prévio na data de 21/7/2006 (Cláusula 11ª do contrato firmado com a Free Lancer Produções – peça 23, p. 63) e considerando que há elementos nos autos que indicam que houve sua participação no VI Navegart, pode-se considerar que o valor de R\$ 30.000,00 foi repassado pela sociedade Espanhol e Cruz a esse artista.

33. Com relação aos artistas Ednardo e Pingo de Fortaleza, que também teriam realizado shows no VI Navegart, não há nenhum contrato de exclusividade, instrumento de procuração ou carta de exclusividade, devidamente registrados em cartório ou não, que evidencie a representação desses artistas. Ademais, também não consta deste processo recibo dos cachês que, eventualmente, teriam sido pagos aos artistas mencionados.

34. Desse modo, resta sem comprovação eventual pagamento realizado pela sociedade Espanhol e Cruz aos artistas Ednardo e Pingo de Fortaleza.

35. Com relação ao cantor Alceu Valença, os elementos atinentes à sua representação artística – em especial, os termos do contrato firmado entre o artista e a Free Lancer Produções – conferem razoável grau de certeza ao fato de que o valor pago pela Tapera das Artes à sociedade Espanhol e Cruz foi realmente direcionado ao pagamento desse artista (considerando, apenas, o montante de R\$ 30.000,00).

36. Em face das falhas e irregularidades anteriormente apontadas, sugere-se a impugnação parcial do valor concernente a apresentações artísticas no VI Navegart, considerada a proporcionalidade de recursos federais (95%) sobre o montante indicado no plano de trabalho do convênio para esse serviço, excluído o valor que teria sido pago ao artista Alceu Valença ([R\$ 80.000,00 – R\$ 30.000,00] * 0,95 = R\$ 47.500,00), para fins de citação dos envolvidos.

37. Analisado o primeiro item do plano de trabalho do ajuste, a ser glosado parcialmente, cabe avaliar, ainda, se os demais itens previstos para a consecução do objeto do Convênio 299/2006 contam com o devido suporte documental nesta TCE, capaz de lhes conferir o esperado nexo de causalidade, ou se devem integrar oportuna citação a ser realizada nos autos.

38. De acordo com a Nota Técnica de Reanálise MTur nº 393/2013, de 12/4/2013 (peça 1, p. 104-109), cujos termos foram usados como ponto de partida pela Secex/CE para a eventual impugnação de itens não executados (vide instruções às peças 12 e 27) e com os quais o Ministério Público externa sua concordância, as pendências que resultaram da análise técnica do órgão concedente (itens com execução não comprovada) foram as seguintes – à exceção das apresentações artísticas, que já mereceram comentários neste parecer:

- a) anúncios em rádio: R\$ 4.700,00;
- b) anúncios em jornal: R\$ 2.250,00;
- c) outdoor: R\$ 10.100,00;
- d) material promocional: R\$ 5.650,00;
- e) infraestrutura: R\$ 3.000,00;
- f) serviços de segurança: R\$ 1.500,00.

39. A unidade instrutiva considerou comprovados os gastos indicados nas letras “a”, “b”, “c” e “f” do parágrafo precedente, tendo impugnado, apenas, as despesas com material promocional (letra “d”) e infraestrutura (letra “e”).

40. Quanto a essa análise, o Ministério Público entende que podem ser considerados comprovados apenas os gastos com anúncios em rádio, jornal e outdoor (peça 22, p. 117-119; peça 23, p. 68; 70-71 e 73-83). Os demais dispêndios não podem ser aceitos, em vista da ausência de quaisquer documentos comprobatórios ou por apresentarem fundamento em mera declaração, caso dos serviços de segurança (peça 23, p. 69).

41. Sobre os serviços de segurança, deve-se destacar que a quantidade de seguranças mencionada na referida declaração, no total de vinte, não coincide com aquela prevista no plano de trabalho do Convênio 299/2006 (peça 1, p. 9), de trinta seguranças, e que foi repetida tanto no Relatório de Execução Físico-Financeira (peça 1, p. 58), como no Anexo I ao contrato firmado entre a Taperia das Artes e a sociedade Espanhol e Cruz (peça 1, p. 59).

42. Assim, em face da impugnação dos gastos com material promocional, infraestrutura e serviços de segurança, soma-se ao valor impugnado das apresentações artísticas (R\$ 47.500,00, considerada a parcela federal) a glosa relativa a esses três novos itens, no montante original de R\$ 9.642,50, considerada a proporcionalidade de recursos federais (R\$ 10.150,00 * 0,95).

43. Para os fins previstos no inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012 e para que seja superada a limitação destacada pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em seu despacho à peça 15, cabe mencionar que o valor do débito a ser objeto de citação dos responsáveis perfaz o montante



original de R\$ 57.142,50, o qual, se atualizado desde 15/8/2006 até 1º/1/2017 – vide inciso I do § 3º do art. 6º da citada IN –, alcança o total de R\$ 105.822,20.

44. Com efeito, o Ministério Público entende que a sociedade Espanhol e Cruz deve ser chamada a responder pelo débito mencionado, em solidariedade com a Tapera das Artes e o Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida, visto ter recebido o montante de R\$ 157.500,00 (95% de recursos federais) para a realização integral do VI Navegart, o que incluía não apenas a contratação de artistas, mas, também, a subcontratação de uma série de fornecedores/prestadores de serviços, cujos gastos não restaram comprovados nos autos.

45. No que tange aos serviços que, supostamente, teriam sido realizados no âmbito da contratação efetuada pela ONG conveniente, ressalte-se que a sociedade Espanhol e Cruz foi remunerada por meio do cheque à peça 1 (p. 45), de 22/8/2006, no montante de R\$ 157.500,00, ou seja, com a mesma data e com idêntico valor que constaram da Nota Fiscal nº 32.

46. Reforça a suspeita acerca da participação da sociedade Espanhol e Cruz nas irregularidades apontadas o fato de não ser conhecida a circunstância na qual foi por ela emitida, com diversas inconsistências, a mencionada Nota Fiscal nº 32, de 22/8/2006, no montante de R\$ 157.500,00 (peça 1, p. 43), visto ter esse documento fiscal diferentes versões nesta TCE, conforme a seguir explanado.

47. A primeira versão constante dos autos da Nota Fiscal nº 32, à peça 1 (p. 43), não apresenta data, não traz menção ao Convênio 299/2006, não possui atesto de recebimento dos serviços e não tem preenchido o campo “mês/ano da prestação do serviço”.

48. À peça 1 (p. 65), há uma segunda versão da mesma Nota Fiscal nº 32, com a data de 22/8/2006, com indicação do Convênio 299/2006 e com preenchimento do campo “mês/ano da prestação do serviço” – indicando o mês de “julho” –; mas sem atesto de recebimento dos serviços.

49. Na terceira e última versão da Nota Fiscal nº 32 que consta deste processo (peça 1, p. 79), não houve aposição de data, nem menção ao Convênio 299/2006; o campo “mês/ano da prestação do serviço” não foi preenchido e o atesto de recebimento dos serviços indicado no corpo do documento fiscal não apresenta data.

50. Cabe destacar, ademais, que o recibo relacionado à Nota Fiscal nº 32 consta à peça 1 (p. 44), no mesmo montante do documento fiscal (R\$ 157.500,00), mas sem aposição de data.

51. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União sugere a realização de citação da Tapera das Artes, do Sr. Francisco das Chagas Abreu de Almeida e da sociedade Espanhol e Cruz Ltda., em solidariedade, nos termos dos arts. 157, 201, § 1º, e 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem alegações de defesa em relação às irregularidades mencionadas, que redundaram em débito no montante original de R\$ 57.142,50, com data de ocorrência em 15/8/2006.

Ministério Público, em 15 de fevereiro de 2018.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador