

VOTO

Preliminarmente, conheço do recurso interposto, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nas normas processuais.

2. Trata-se de recurso de reconsideração interposto conjuntamente pela Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e pelo sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto, Presidente da entidade, em desfavor do Acórdão 5.547/2016-Primeira Câmara, decisão por meio da qual este Colegiado julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os solidariamente em débito (R\$ 818.120,00) e aplicou-lhes multas individuais de R\$ 120.000,00. A sanção teve como fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. O presente processo cuida originariamente de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em razão da impugnação total das despesas do convênio 452/2010. O ajuste foi firmado com a Associação Sergipana de Blocos de Trio (ASBT) e tinha por objeto a realização do “Circuito Forró Folia” em três municípios de Sergipe, a saber: Simão Dias, Cedro de São João e Maruim.

4. O valor inicial fixado para o convênio foi de R\$ 726.400,00, sendo R\$ 691.400,00 de responsabilidade do concedente. Posteriormente, em razão de termo aditivo firmado, alterou-se o ajuste para o patamar de R\$ 858.400,00, sendo R\$ 818.120,00 repassados pelo Ministério do Turismo.

5. O plano de trabalho previu o emprego de R\$ 679.000,00 para pagamento de **shows** musicais, a exemplo das bandas Harmonia do Samba (R\$ 80.000,00), Parangolé (R\$ 80.000,00), Calcinha Preta (R\$ 80.000,00), Forró do Bom Dia (R\$ 60.000,00), Rojão Diferente (R\$ 25.000,00), Zé Tramela (R\$ 75.000,00), Sintonia Sertaneja (R\$ 40.000,00) e Trem Baum (R\$ 50.000,00). O restante deveria ser empregado em atividades auxiliares, tais como aluguel de banheiros químicos, telões, palcos e equipamentos de som e de iluminação.

6. Os recorrentes foram citados pela integralidade dos recursos repassados em razão das seguintes falhas: a) contratação indevida de empresas por inexigibilidade de licitação, quando ausente o requisito de inviabilidade de competição; b) falta de comprovação de publicação no Diário Oficial da União de um contrato decorrente de inexigibilidade de licitação; e c) alteração unilateral do objeto do convênio para o evento realizado no município de Simão Dias/SE, sem submeter previamente ao poder concedente a sua aprovação.

7. Consoante proposta do Relator **a quo**, este Colegiado entendeu que a contratação das empresas por inexigibilidade de licitação e a falta de publicação de um desses contratos constituem tão somente falhas formais por descumprimento de cláusula convenial. Assim, restou consignado que tais impropriedades não dão causa ao prejuízo ao erário.

8. No tocante à alteração unilateral do objeto, observou-se que, em Cedro de São João/SE, foi realizado o evento “X Cavalgada de Cedro” e, em Simão Dias/SE, houve a comemoração dos 120 anos de emancipação política do município. Ou seja, nesses lugares, as festividades não foram denominadas “Circuito Forró Folia”. Essa evidência, cumulada com a não apresentação de declaração de atesto por autoridade local (que seria utilizada para confirmar a execução física do convênio), permitiu ao Tribunal concluir pela modificação do ajuste sem anuência do poder público, impossibilitando assim o estabelecimento do nexo de causalidade com os recursos federais repassados.

9. No recurso de reconsideração, os responsáveis não atacam diretamente os fundamentos utilizados na deliberação recorrida. Em seu lugar, argumentam que o convênio foi regular e integralmente executado. Pontuam que as autoridades locais, à exceção das existentes no município de Cedro de São João, declararam a realização dos eventos. Alegam que nos municípios de Maruim e Simão Dias haveria vídeos que comprovariam a execução física do objeto. Em Cedro de São João, reconhecem a inexistência de materiais de divulgação do “Circuito Forró Folia”.

10. Os pareceres precedentes divergem na análise do recurso.
11. O sr. auditor da Secretaria de Recursos entendeu haver incongruência entre os ofícios citatórios e o acórdão condenatório. No seu entender, qualquer discussão deve ser restrita ao evento realizado em Simão Dias. Isso porque os responsáveis não foram chamados aos autos para justificar eventuais irregularidades ocorridas nas outras duas cidades.
12. Quanto à alteração unilateral do convênio (que deixou de ser “Circuito Forró Folia” para se tornar uma comemoração do 120º aniversário de emancipação política municipal), defendeu tratar-se de desvio de finalidade, o que justificaria a manutenção do débito relativo a essa cidade. Assim, propôs o provimento parcial do apelo para reduzir o montante a ser ressarcido aos cofres públicos (novo valor: R\$ 645.400,00).
13. O corpo diretivo da Serur concluiu que não houve uma mudança concreta na avença, mas tão somente no nome do evento. Por essa razão, propuseram dar provimento parcial ao recurso para afastar o débito imputado aos recorrentes, reduzindo a multa aplicada, a qual deixará de ter como fundamento legal o art. 57 da Lei 8.443/1992 e passará a estar amparada no art. 58 do mesmo normativo. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com essa proposta.
14. Acompanho os titulares da Serur e o Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.
15. De fato, o acórdão condenatório foi além dos fatos que ensejaram a citação dos recorrentes. Afinal, eles não foram ouvidos quanto à falta de atesto, por autoridade local, da realização dos eventos, tampouco pela alteração unilateral do convênio ocorrida no município de Cedro de São João/SE. O contraditório só ocorreu em relação à modificação ocorrida na cidade de Simão Dias/SE.
16. Não há dúvidas do desrespeito às disposições do convênio (cláusulas segunda, parágrafo primeiro, e décima sétima, inciso III), que exigem, nas modificações do ajuste, a prévia anuência do poder concedente, sendo que o município só pode realizar os pagamentos das despesas indicadas no plano de trabalho. Pelos mesmos motivos, houve violação dos arts. 22, § 3º, e 50, ambos da Portaria Interministerial 127/2008.
17. A questão é saber se tal fato justifica a impugnação das despesas realizadas em Simão Dias/SE (R\$ 645.400,00). O sr. auditor da Serur trilhou pela diferenciação entre desvio de objeto e de finalidade. Isso porque:
- “o desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste.”* (Acórdão 1798/2016-Primeira Câmara).
18. Antes de adentrar no caso concreto, digo que não houve impugnação à execução física do convênio na localidade. O Ministério do Turismo designou um técnico para ir à festividade, tendo produzido relatório (peça 1, p. 61/67) no qual é afirmado que todos os bens e os serviços indicados no plano de trabalho foram executados.
19. Assim, entendo que a hipótese dos autos mais se aproxima do desvio de objeto. Afinal, a apresentação de diversos artistas, independentemente da vinculação ao “Circuito Forró Folia” ou à comemoração do 120º aniversário de emancipação política municipal, pode ser considerado um evento gerador de fluxo turístico – finalidade perseguida pelo convênio e pela Portaria MTur 153/2009 –, na medida em que contribuiu para a promoção turística da região.
20. Não me parece razoável interpretar que a mudança do nome do evento tenha influenciado significativamente no fluxo de pessoas que assistiram aos **shows**. Sob o prisma teleológico, ainda que a Portaria MTur 153/2009 não tenha elencado expressamente comemorações cívicas como aptas a serem financiadas pelo Governo Federal, pode-se afirmar com razoável segurança que o evento

contribuiu para o fluxo turístico da região tal como se fosse realizado o “Circuito Forró Folia” com os mesmos artistas.

21. Por essa razão, reputo que a alteração unilateral do convênio constitui falha grave, apta a ensejar a irregularidade das contas dos responsáveis bem como a aplicação de multa, mas não pode resultar, por si só, a condenação em débito. Como as irregularidades imputadas aos recorrentes não ensejam dano ao erário, acolho a proposta do corpo diretivo da Serur e do MPTCU para dar parcial provimento ao recurso e para modificar o fundamento legal da multa, que passa agora a ser o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

22. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de maio de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator