

TC 027.867/2015-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério do Turismo

Responsável: Eráclito Lima Santana (CPF 031.875.028-73); Paulo de Oliveira Salvatore (CPF 026.850.008-87); Fundação Porto Seguro Promoções e Eventos (CNPJ 04.364.775/0001-05)

Advogado ou Procurador: não há;

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: regularidade com ressalva

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor dos Srs. Eráclito Lima Santana, Paulo de Oliveira Salvatore e da Fundação Porto Seguro Promoções e Eventos, em razão da impugnação total das despesas decorrente de irregularidade na execução financeira, quanto aos recursos repassados à Fundação Porto Seguro Promoções e Eventos por força do Convênio MTur-1/2008 (Siafi 622706), celebrado com o Ministério do Turismo (MTur), que teve por objeto o incentivo ao turismo por meio do apoio à implementação do projeto “Carnaval de Praia do Arraial D’Ajuda” que ocorreria entre os dias dois a cinco de fevereiro de 2008.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Quarta do termo de convênio, foram previstos R\$ 220.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 200.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 20.000,00 corresponderiam à contrapartida financeira do conveniente (peça 1, p. 27).

3. Os recursos federais previstos foram repassados mediante a ordem bancária 08OB900372, no valor de R\$ 200.000,00, emitida em 15/5/2008 (peça 1, p. 34), e a contrapartida, creditada na conta do convênio em 1º/7/2008 (peça 13, p. 106).

4. O ajuste vigeu no período de 1º/2/2008 a 1º/6/2008, e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o término da vigência, conforme Cláusulas Sexta e Nona do termo de convênio (peça 1, p. 28 e 29), alterado pela prorrogação de ofício que estendeu o prazo de vigência para 11/9/2008 (peça 1, p. 36).

5. A análise da prestação de contas da avença por parte do MTur englobou pareceres e notas técnicas no decorrer dos dois anos seguintes ao término da vigência (peça 1, p. 38-40, 42-47, 50-51, 53-57), os quais opinaram pela aprovação com ressalvas – nota técnica de reanálise 430/2010 (peça 1, p. 59-63).

6. Contudo, decorridos quatro anos da aprovação, o MTur reavaliou essa prestação de contas já aprovada, alegando exigências do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, item 9.5, revertendo o parecer anterior e opinando pela reprovação das contas do convênio por meio da nota técnica, 727/2014, de 12/12/2014 (peça 1, p. 91 e 101). A aprovação quanto à execução física, no entanto, foi mantida pelos técnicos do Ministério (peça 1, p. 87).

7. É relevante salientar que a análise inicial dos autos por este Tribunal (peça 4) assinalou ausência de documentos previstos na IN-TCU 71/2012 concernentes à caracterização do dano ao erário, ensejando realização de diligência ao MTur (peça 6), cuja resposta se encontra nas peças 8 a 13.

8. O exame, pela Secex-RS, da resposta à diligência do item acima, por sua vez, não reconheceu as irregularidades apontadas pelo Ministério do Turismo como fator de reprovação da

prestação de contas do convênio Siafi 622706, chegando à conclusão de que as impropriedades constatadas, por si só, não teriam o condão de macular a aprovação das contas, razão por que se propôs o julgamento pela regularidade com ressalvas (peça 14).

9. Aludida proposta contou tanto com a concordância tanto do Ministério Público de Contas, como com a do Exmo. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti (peças 16 e 18, primeiro parágrafo).

10. Entretanto, na sessão da 1ª Câmara onde o processo havia sido posto em pauta para julgamento, houve pedido de vista dos autos por parte do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que posteriormente apresentou ao relator o teor do voto revisor que levaria ao Colegiado por ocasião da nova inclusão em pauta, nos seguintes termos (peça 18):

No mencionado Voto Revisor, o nobre ministro propõe a citação da entidade conveniente, bem como de seus representantes, em razão da contratação, por inexigibilidade de licitação, dos shows da Banda Nairê e do MC Sapão, por meio de cartas de exclusividade que não evidenciam a inviabilidade de competição prevista no art. 25 da Lei 8.666/1993, bem como pela ausência de documentação que comprove os valores efetivamente pagos a essas atrações artísticas. Quanto às demais contratações de shows artísticos realizadas no âmbito do convênio em tela, o Revisor entende que os documentos presentes nos autos são suficientes para comprovar a regularidade das despesas.

11. O Ministro Relator, por sua vez, entendeu cabível naquele momento a realização de diligência em vez de citação, a fim de se obter a documentação que o Ministro Revisor considerou ausente e imprescindível para o julgamento das contas sem irregularidade, restituindo assim os autos a esta Secretaria Regional a fim de que procedesse aos encaminhamentos devidos.

12. As diligências foram promovidas por meio dos ofícios 1297 e 1298/2018-TCU/SECEX-RS, de 19/10/2018 (peças 19 e 21), e solicitavam do destinatário:

- a) confirmação expressa de que prestou os serviços referentes à apresentação musical durante o evento denominado Carnaval de Praia do Arraial D'Ajuda, ocorrido entre os dias 2 e 5 de fevereiro de 2008;
- b) confirmação quanto à legitimidade da respectiva declaração de exclusividade;
- c) o valor recebido pelos serviços prestados, incluindo o respectivo comprovante.

13. O ofício 1297/2018 foi respondido nas peças 27-29, ao passo que o 1298/2018, apesar de haver recebido ciência, não foi atendido.

EXAME TÉCNICO

14. Em resposta ao Ofício 1297/2018, o Sr. Fábio Andrade de Oliveira, representante legal da Banda Nairê, contratada para se apresentar no Carnaval de Praia de Arraial d'Ajuda em 2008, apresentou declaração à peça 29, p. 2 e 4, confirmando os itens solicitados na diligência (prestação do serviço, legitimidade da declaração de exclusividade e montante recebido), além de remeter certidão de registro da marca Nairê e procuração em seu nome para representar a banda (peça 27, p. 5-7).

15. Observe-se que o comprovante de recebimento de valores pelos serviços prestados não foi entregue pelo representante da banda, o qual declarou guardar esse tipo de material por apenas cinco anos (e o evento ocorreu há mais de dez anos), não estando mais de posse dos documentos. Contudo, reafirma que o recurso foi direcionado aos vinte integrantes da banda e às despesas de hospedagem, alimentação e transporte (peça 29, p. 4).

16. Diante dessa situação, entende-se que a impropriedade aventada não subsiste, tendo em vista que a pessoa contratada pela Fundação Porto Seguro (conveniente) não foi o Sr. Fábio, e sim a Sra. Maizza Nonato Almeida, que detinha carta de exclusividade para representar a banda Nairê nos

dias determinados do evento patrocinado pelo convênio (peça 29, p. 5) e que entregou à conveniente o comprovante de recebimento à época, no valor de R\$ 55.000,00 (peça 11, p. 102).

17. Quanto ao Ofício 1298/2018, endereçado à Sra. Kamilla Fialho Aguiar, representante do artista MC Sapão, e que havia outorgado a representação à Maizza Nonato para o dia do evento, não foi respondido, restando para análise apenas os documentos originalmente enviados pelo MTur a esta Secex relativos à carta de exclusividade e ao recibo de pagamento efetuado (peça 11, p. 159, 166).

18. Todavia, de acordo com a instrução à peça 14, item 24, entendeu-se que, mesmo que a Sra. Maizza haja emitido nota fiscal por deter a exclusividade apenas para os dias específicos, não se estava diante de uma irregularidade, pois existe julgado recente desta Corte de Contas, Acórdão 4178/2017-TCU-Segunda Câmara, do Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo, que sustenta **não ser cabível a exigência de apresentação de contrato de exclusividade** (no lugar da carta de exclusividade) para a contratação de artista com base no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, por meio de intermediário ou representante, **quando o período de vigência do convênio houver transcorrido anteriormente à prolação do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário** (grifo nosso).

19. Esta Unidade Técnica havia considerado plausível aplicar o enunciado acima ao convênio deste caso, pois ele foi assinado em 1º/2/2008, **dois dias após** a prolação do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário (30/1/2008), e teve execução do objeto entre os dias dois a cinco de fevereiro de 2008, quando possivelmente a decisão do TCU estava em trâmite de comunicação aos destinatários.

20. Reforça tal ideia manifestação atual do TCU à consulta formulada pelo Ministério do Turismo, proferida no Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário, também do Ministro-Relator Vital do Rêgo, quanto aos contratos de exclusividade, na qual a Corte se posicionou com o seguinte entendimento (grifo nosso):

“ 9.2.3. tais situações, no entanto, podem não ensejar, por si sós, o julgamento pela irregularidade das contas tampouco a condenação em débito do(s) responsável(is), **a partir das circunstâncias inerentes a cada caso concreto**, uma vez que a existência de dano aos cofres públicos, a ser comprovada mediante instauração da devida tomada de contas especial, tende a se evidenciar em cada caso, entre outras questões, 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.”

21. Faz-se necessário recordar, ainda, que a aprovação física do convênio foi mantida pelo MTur (item 6), ou seja, o evento ocorreu de forma prevista, e que por meio dos extratos bancários fornecidos na prestação de contas (peça 13, p. 104-111.), juntamente com os cheques nominais emitidos (peça 12, p.123, 127, 131, 135, 139, 143) e os comprovantes fiscais apresentados (peça 11, p. 78, 102, 118, 166, 187), pôde-se atestar o nexo de causalidade entre a despesa com a execução e o recurso repassado.

22. Sendo assim, no caso concreto, a análise desta Unidade Técnica permanece considerando que as impropriedades diligenciadas não subsistem ou não são suficientes para configurar dano ao erário/reprovar as contas do convênio em comento.

23. Por ocasião do decurso de onze anos da prolação do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, pode-se afirmar que o TCU colecionou arcabouço jurisprudencial diversificado relativo ao tema, induzindo, por consequência, o Ministério do Turismo a estabelecer critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo no intuito de solucionar os problemas apontados reiteradamente nas prestações de contas de seus convênios.

24. Exemplo disso, como já referido na instrução à peça 14, é a Portaria MTur 39/2017 (alterada pela Portaria 228/2017) que trata de temas atuais abordados nas análises de prestações de contas de convênios firmados pelo MTur e nos processos de TCE remetidos ao TCU:

(...)

Art. 45. Os artistas e bandas musicais, de que trata o inciso I do artigo 44, deverão estar previamente cadastrados e aprovados junto ao Ministério do Turismo.

§ 1º Os artistas e bandas musicais deverão apresentar, no mínimo, a seguinte documentação:

I - **identificação** do representante legal do artista e/ou banda musical, pessoa física ou jurídica, **em caráter exclusivo**, estabelecida por contrato registrado em cartório;

II - na hipótese do representante legal ser integrante da banda, deverá ser apresentado documento firmado pelos demais membros, registrado em cartório ou na Junta Comercial;

III - cópia do cartão de inscrição no CNPJ/MF, se pessoa jurídica;

IV - cópia do CPF e Cédula de Identidade, no caso de pessoa física;

V - discografia do artista e/ou banda musical, relação das premiações recebidas, participações em eventos de destaque nacional, bem como outras informações que comprovem o portfólio do artista ou banda; e

VI - a comprovação da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

§ 2º Cabe ao Proponente a averiguação quanto à consagração do artista/banda musical escolhida.

§ 3º A documentação encaminhada a esta Pasta será analisada por ordem cronológica de envio.

§ 4º Os artistas e bandas musicais cadastrados e aprovados deverão manter a respectiva documentação atualizada anualmente. A não atualização ensejará a suspensão do cadastro até posterior regularização.

Art. 46. Para o apoio aos artistas e bandas musicais de que trata o inciso I do artigo 44, além do cadastro aprovado, os **proponentes deverão inserir no SICONV** a seguinte documentação:

I - **no mínimo quatro Notas Fiscais que registrem os cachês recebidos pelos artistas ou bandas** musicais, sendo, no mínimo, duas provenientes de entidades públicas e duas provenientes de entidades privadas, na forma abaixo descrita:

CONCLUSÃO

25. Por todas as razões expostas, assim como pelas ações que vêm sendo empreendidas pelo Ministério do Turismo em resposta às determinações do TCU, entende-se que desde a assinatura do convênio 1/2008-MTur, muito já se progrediu no aperfeiçoamento da proposição/acompanhamento/execução/análise das contas desse tipo de avença, podendo-se sugerir que as ocorrências apontadas pelo MTur na análise da prestação de contas do convênio 1/2008 decorreram muito mais do desconhecimento no uso dos procedimentos adequados do que de má-fé propriamente dita por parte dos envolvidos, não configurando assim motivo de reprovação das contas.

26. Desse modo, a prestação de contas dos Srs. Eráclito Lima Santana, Paulo de Oliveira Salvatore e da Fundação Porto Seguro Promoções e Eventos devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis.

27. Conforme mencionado no item 7 desta instrução, foi constatada ausência de documentos previstos na IN-TCU 71/2012 concernentes à caracterização do dano ao erário, o que ensejou realização de diligência ao Ministério do Turismo, fato que vem se repetindo nas tomadas de contas especiais relacionada ao MTur e que vêm comprometendo a celeridade do processo de TCE.

28. Por esse motivo, será emitida ciência ao Ministério do Turismo, suportada pelo parecer do

MPTCU no âmbito do TC-001.532/2014-6, onde é destacado que (grifado nosso):

6. Tal exigência se deve ao fato de o TCU não estar adstrito às conclusões do tomador de contas, podendo analisar livremente as provas coligidas e, a partir delas, emitir o seu juízo. No entanto, **ausente a prestação de contas devidamente apresentada ao Concedente, eventual opinião sobre as irregularidades nessa documentação teria como base não as provas que ensejariam essa convicção, mas tão somente as opiniões e conclusões da equipe do Repassador acerca desses elementos, sem qualquer suporte documental sobre a validade ou não destas.**

7. Outrossim, tal ausência dificulta não só a análise pelo órgão de controle, como prejudica sobremaneira o próprio exercício de defesa pela parte interessada, que vê diminuídos os seus recursos para exercer o contraditório.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Por todo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Eráclito Lima Santana (CPF 031.875.028-73); Paulo de Oliveira Salvatore (CPF 026.850.008-87); e da Fundação Porto Seguro Promoções e Eventos (CNPJ 04.364.775/0001-05), dando-se-lhes quitação;

b) dar ciência ao Ministério do Turismo sobre a seguinte impropriedade:

b.1) a ausência dos elementos comprobatórios componentes da prestação de contas de convênio, identificada na análise inicial do presente processo, contraria o disposto no art. 5º, §1º, inciso I e art. 10, §1º, alínea “a” da IN TCU 71/2012;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Ministério do Turismo, aos Srs. Eráclito Lima Santana, Paulo de Oliveira Salvatore e à Fundação Porto Seguro Promoções e Eventos.

SECEX-RS, 1ª DT, em 21/2/2019.

(assinado eletronicamente)
VIVIANE MOROSINI MÜLLER ESPÍNOLA
AUFC - Matrícula 7656-2