

VOTO

Examinam-se, nos autos, ocorrências de transferência de recursos para entidades privadas, sem fins lucrativos, com o objetivo de realizar obras em imóveis a elas pertencentes, atividade consistente em despesa de capital, vedada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Os gestores, devidamente ouvidos em audiência, não negaram o fato, mas apresentaram as razões que os levaram a atuar dessa forma.

Alegam, em síntese, que os orçamentos do Ministério do Turismo de 2004, 2005, 2006 e 2007, aprovados pelo Congresso Nacional e sancionados pelo Presidente da República, ostentavam recursos de capital (GND 4), para transferência a entidades privadas sem fins lucrativos (modalidade 50).

Dizem que as leis orçamentárias anuais previam a dotação de recursos de capital na modalidade de transferência 50. Portanto, seria possível alocar recursos para obras e melhorias em entidades privadas sem fins lucrativos, desde que de acordo com a Política Nacional de Turismo e em conformidade com os princípios e diretrizes da administração pública e com os programas do Ministério do Turismo.

Passo, então, ao deslinde da questão.

Na verdade, a mera existência da dotação orçamentária não autorizaria a aplicação desses recursos em finalidade vedada pelas leis de diretrizes orçamentárias. Mas haveria duas razões importantes que atenuariam a responsabilidade e afastaria a aplicação de sanções aos responsáveis.

A primeira, como mencionado, a concreta previsão legal da dotação orçamentária, o que efetivamente poderia induzir em erro os gestores a, inadvertidamente, agir em descompasso com a LDO.

A segunda, a existência de contratos, firmados com a Caixa Econômica Federal, que a ela expressamente atribuíram a responsabilidade pela verificação do atendimento das exigências das leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo do Cláusula Terceira do Contrato nº 003/03 que, ao dispor sobre as obrigações das partes, explicitou caber à CEF o dever de “*verificar o atendimento, pelo beneficiário, às exigências da lei de diretrizes orçamentárias – LDO, da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei nº 8.666/93 e suas alterações*”.

Com isso, segundo alegam, seria da CEF a responsabilidade pela realização das transferências, que somente poderiam ser realizadas após a completa verificação do atendimento aos requisitos legais, sobretudo das exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Embora a unidade instrutiva já tenha reconhecido o fato e o considerado como atenuante, deixou de excluir a responsabilidade dos gestores com base no próprio contrato, que teria estipulado caber ao Mtur a responsabilidade pela regularidade dos pagamentos, conforme o trecho destacado a seguir:

“Verifica-se, como pretendem demonstrar os responsáveis, que à CEF caberia a responsabilidade, contratualmente prevista, de verificar a adequação das propostas e dos entes e entidades pleiteantes de repasses às disposições legais envolvidas, entre elas a LDO. Tal fato atenua a conduta dos responsáveis sem, no entanto, eximi-los pela irregularidade praticada.

Isso porque os contratos nºs 003/2003 e 23/2006, ao listar as obrigações de responsabilidade do MTur, como contratante, deixam claro que cabe a este, além de realizar o processo de seleção dos beneficiários dos recursos orçamentários, assegurar a regularidade no aporte de recursos.

(...)

É justamente pautado nesses objetivos que os contratos nºs 003/2003 e 23/2006, mencionados pelos responsáveis, preveem a responsabilidade do MTur pela regularidade dos repasses e pela supervisão dos trabalhos realizados pela CEF, ao estipular que esta

deveria apresentar relatórios dos serviços prestados, além de demonstrativos de contratos de repasse assinados e com prestações de contas aprovadas”.

Na verdade, toda a questão gravita em torno da interpretação da cláusula contratual que trata da **regularidade nos aportes** de recursos. O contrato foi claro ao mencionar a regularidade **nos aportes**, não a regularidade **dos repasses**. Não é possível inferir do contrato que cabia ao Ministério assegurar a legalidade dos repasses feitos às entidades convenientes – o que não está escrito – mas sim que cabia a ele a realização tempestiva (regular) dos aportes de recursos à Caixa Econômica Federal.

Cabia à Caixa efetuar os repasses. Para que isso fosse possível, cabia ao Ministério tornar disponível ao banco, de forma tempestiva, os recursos necessários para a concretização das transferências voluntárias. Daí a estipulação da obrigação contratual de regularidade **nos aportes**.

Não cabe discutir, neste momento, a legitimidade da delegação contratual de atividades afetas ao Ministério do Turismo, nos moldes pactuados com a caixa Econômica Federal. A assunção dessas obrigações pela CEF apresenta-se como elemento bastante para afastar a aplicação de sanção aos gestores.

Por essas razões, deixo de acolher proposta de aplicação de multa aos responsáveis.

No tocante à celebração de contratos de repasse com entidades em funcionamento há menos de três anos - vedado pela LDO – a situação é semelhante, pois cabia à CEF “*verificar o atendimento, pelo beneficiário, às exigências da lei de diretrizes orçamentárias – LDO*”.

Nesse caso específico verifico a ocorrência de interpretações divergentes em relação às exigências contidas nas LDOs.

Via de regra, as leis de diretrizes orçamentárias exigiam que a destinação de recursos a entidades sem fins lucrativos dependesse de declarações de **funcionamento regular** da entidade beneficiária nos últimos três anos.

Na maior parte dos casos, o prazo de funcionamento foi contado a partir da instituição da entidade, conforme o estatuto ou documento semelhante, ao passo que a unidade técnica defendeu – com acerto – que a lei exige não três anos de existência, mas sim de três anos de funcionamento regular, o que, a seu ver, haveria de ser verificado, por exemplo, a partir da data de registro do CNPJ.

Todavia, a forma prevista em lei para semelhante verificação era específica: declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária nos últimos 3 (três) anos, emitida no exercício de 2006 por 3 (três) autoridades locais.

Tais declarações objetivamente não constaram dos processos de repasse, consistindo em atribuição assumida pela CEF. Conclusão semelhante alcançou a unidade instrutiva, no sentido de que a impropriedade não poderia levar à sanção dos gestores.

Quanto à celebração de contratos de repasse que atenderiam interesses preponderantemente privados e com objetos sem relação direta com o turismo, entende a unidade instrutiva que “*Há ainda que se comprovar de forma suficiente a pertinência turística do objeto proposto, o que não se verifica nos contratos de repasse questionados e tampouco foi objeto de esclarecimento por parte dos responsáveis em suas justificativas apresentadas*”.

Os mencionados contratos de repasse destinavam-se, majoritariamente, à construção, reforma e ampliação de parques de exposição (Siafi 532407, 538092, 567833, 567834, 540537, 542785, 585856, 568216 e 585830), mas também à conclusão e aquisição de equipamentos de centro cultural e auditório (Siafi 585826), construção e reforma de parque municipal (Siafi 585837), construção de centro de convenções (Siafi 550684), de centro de eventos (Siafi 585857) e de salão de exposições (Siafi 576288).

Com isso, lograram, os gestores, demonstrar a pertinência turística dos contratos de repasse firmados, pois afirmaram explicitamente o seguinte:

“(…) os equipamentos turísticos disponíveis nos atrativos, públicos ou privados, sobretudo em cidade pequenas, são únicos e insubstituíveis. Ainda que de propriedade de entidades privadas sem fins lucrativos, esses equipamentos turísticos se revestem de um caráter público e são mantidos sob controle social. São casos típicos dessa condição os centros de eventos culturais, os parques e centros de exposição, os centros e monumentos de peregrinação religiosa, os patrimônios históricos tombados pelo poder público, entre outros.

(…) todos os investimentos de melhoria realizados pelo Ministério **em áreas de propriedade de entidades sem fins lucrativos foram** definidos porque, sem exceção, tratavam-se do principal equipamento turístico do município (todos eram pequenos municípios), não justificando, portanto, a decisão de construir um **novo** equipamento completo em área pública. **A construção de um novo equipamento, como por exemplo um parque de exposições e eventos, representaria um custo muito mais elevado para os cofres públicos e criaria uma situação absurda de disponibilizar dois equipamentos com a mesma finalidade em um mesmo município** (ver quadro no anexo 3). **Essa situação acabaria por inviabilizar os dois em face da baixa ocupação. Nos casos de construções para melhoria de acesso a áreas de visitação de turismo religioso, como grutas e igrejas de peregrinação, que constituem o atrativo turístico principal e insubstituível, o investimento não poderia ser feito em outro lugar, nem por meio de outros parceiros, mesmo que do setor público**” (grifos no original).

Ademais, as ações levadas a cabo se integram perfeitamente aos Programas de Finalidades Turísticas cujas diretrizes gerais foram estabelecidas pela Portaria nº 03, de 26 de agosto de 2003, da Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo.

O art.1º, da aludida norma prevê quais as ações se integram aos Programas de Finalidades Turísticas, destacando-se:

I - implantação, ampliação ou recuperação de infraestrutura urbana em municípios turísticos;

II — construção, ampliação ou reforma de:

(…)

c) centros de eventos (convenções, lazer, exposições, feiras);

(…)

e) parques de exposições e rodeios;

(…)

i) centro de comercialização de produtos artesanais;

Os repasses visaram a atender diretamente a finalidade turística das instalações mencionadas. O fato de os contratos não terem sido celebrados com instituições estabelecidas em municípios abarcados pelo Programa de Regionalização do Turismo não significa que as localidades alcançadas por essas medidas não seriam consideradas de interesse turístico.

O Programa de Regionalização de Turismo não se confunde com os Programas de Finalidades Turísticas regulamentados pela Portaria MTur nº 03/2003.

A mera existência da Portaria nº 03/2003, da Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo, afasta por completo eventual conclusão de que os projetos apoiados pelos repasses federais não se alinhariam a programas institucionais do Ministério.

Não se vislumbra, portanto, o atendimento a interesse predominantemente privado.

Verifico, ainda, não estar caracterizado o suposto favorecimento a entidades localizadas no Estado de Minas Gerais.

Consoante as informações do Ministério do Turismo, as transferências de recursos orçamentários de capital para entes da federação e instituições públicas representaram 97% das transferências de capital realizadas e 98,2 % do total das despesas executadas pelo Ministério de 2003 a 2006.

A descentralização para entidades privadas sem fins lucrativos foram responsáveis por apenas 3% e 1,2% desses recursos.

Deste último grupo, a denúncia identificou 54 transferências, menos da metade delas relacionadas a entidades localizadas em Minas Gerais.

Tal amostra, apesar de demonstrar resultado que favorece dado Estado da federação, não constitui de per si ilegalidade, razão pela qual acolho as justificativas sobre esse ponto.

Com relação à ausência de parecer técnico, por parte do Ministério do Turismo, nos processos de celebração dos contratos de repasse, conforme determinam as “normas de cooperação técnica e financeira de programas e projetos, mediante a celebração de convênios e instrumentos congêneres”, documento editado pelo próprio ministério, assiste razão à unidade técnica, uma vez que não deve prosperar a alegação dos responsáveis de que o manual elaborado pelo MTur se restringia aos procedimentos na celebração de convênios diretamente pelo órgão, notadamente ante o teor da Portaria MTur nº 77, de 25 de maio de 2005 (fl. 86, Anexo 5), que aprovou as “Normas de Cooperação Técnica e Financeira de Programas e Projetos” (fls. 79/161, Anexo 5) e que deixa claro, em seu art. 1º, que o manual se aplica à celebração de convênios e **instrumentos congêneres**, o que inclui os contratos de repasse.

Ainda que se acolhesse a alegação de que a única responsabilidade do Ministério cingia-se à seleção dos projetos apoiados, é evidente que essa escolha deveria estar devidamente fundamentada em parecer técnico, pois, como qualquer outro ato administrativo, deveria sempre haver fundamentação escrita que justificasse a escolha feita.

Aliás, se existisse nos processos o parecer técnico exigido pelas normas em vigor, a maior parte das questões discutidas nestes autos não teria sido levantada, uma vez que estariam registradas as razões para a escolha das entidades que receberiam os recursos, bem como a pertinência turística das despesas previstas.

Não obstante, a falha ocorreu em pequeno número de casos e não ensejou, por si, dano grave ao interesse público.

Na hipótese dos autos, considero pertinentes determinações corretivas para evitar novas ocorrências dessa natureza.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de janeiro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator